



**Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e
Meio Ambiente
(Doutorado PRODEMA)**

**O PARLAMENTO DAS AGUAS: A EXPERIÊNCIA DOS COMITÊS DE BACIA
HIDROGRÁFICA NA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS EM SERGIPE**

Silvia Maria Santos Matos

**São Cristóvão-SE
2015**

SILVIA MARIA SANTOS MATOS

**O PARLAMENTO DAS ÁGUAS: A EXPERIÊNCIA DOS COMITÊS DE BACIA
HIDROGRÁFICA NA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS EM SERGIPE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Sergipe, como requisito parcial para a obtenção do título de doutora no curso de doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Área de concentração: Desenvolvimento e Meio Ambiente

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos dos Santos

**São Cristóvão-SE
Julho de 2015**

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

Matos, Silvia Maria Santos
M433p O Parlamento das águas: a experiência dos comitês de
bacia hidrográfica na política de recursos hídricos em Sergipe
/ Silvia Maria Santos Matos ; orientador Antônio Carlos dos
Santos. – São Cristóvão, 2015.
210 f. : il.

Tese (doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente)
– Universidade Federal de Sergipe, 2015.

1. Sustentabilidade e meio ambiente. 2. Recursos hídricos -
Desenvolvimento. 3. Bacias hidrográficas. 4. Participação
Social. I. Santos, Antônio Carlos dos, orient. II. Título.

CDU 502.131.1:556.18

SILVIA MARIA SANTOS MATOS

**O PARLAMENTO DAS AGUAS: A EXPERIÊNCIA DOS COMITÊS DE BACIA
HIDROGRÁFICA NA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS EM SERGIPE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Sergipe, como requisito parcial para a obtenção do título de doutora no curso de doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos dos Santos.

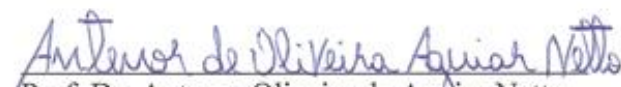
BANCA EXAMINADORA



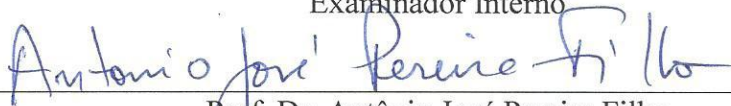
Prof. Dr. Antônio Carlos dos Santos
Universidade Federal de Sergipe
Orientador



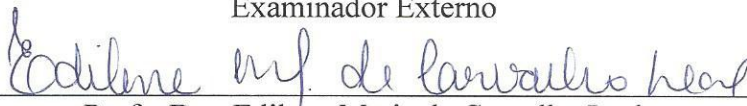
Profa. Dra. Rosemeri Melo e Souza
Universidade Federal de Sergipe
Examinador Interno



Prof. Dr. Antenor Oliveira de Aguiar Netto
Universidade Federal de Sergipe (UFS)
Examinador Interno



Prof. Dr. Antônio José Pereira Filho
Universidade Federal de Sergipe
Examinador Externo



Profa. Dra. Edilene Maria de Carvalho Leal
Universidade Federal de Sergipe
Examinador Externo

São Cristóvão (SE), 10 de julho de 2015

*A minha mãe Maria do Carmo,
pela dedicação e sonhos depositados.*

“A política trata da convivência entre diferentes. Os homens se organizam politicamente para certas coisas em comum, essenciais num caos absoluto, ou a partir do caos absoluto das diferenças”(Hannah Arendt 2007, p.22-23).

Agradecimentos

A Deus, força maior que rege a minha fé, por iluminar-me e dar-me forças para concretizar este objetivo. Foi a fé em Deus que me fez superar os incontáveis momentos difíceis durante a elaboração desta tese.

A minha mãe Maria do Carmo pelos valores que me ensinaste ao longo da vida, e por todo esforço e dedicação na minha formação acadêmica. Esta conquista também é sua.

Ao meu irmão Paulo Rege pela presença, apoio e torcida.

Ao meu sobrinho João Paulo, que embora não saiba, me acalmava a alma com a leveza de sua presença e de suas brincadeiras, nos momentos mais difíceis desse percurso.

Ao professor Antônio Carlos, meu orientador, pela liberdade com que me permitiu executar todo o trabalho, pela dedicação, e por ter aceitado me orientar, pois em virtude disso, tive a oportunidade de uma aproximação na filosofia.

Aos professores Evaldo Becker, Emílio Negreiros, Antônio Lindvaldo, Rosemeri Melo e Souza, Messiluce Hansen e Franz Brüseke, pelas contribuições nos seminários de tese e na etapa de qualificação.

A professora Edilene Leal, por todo acompanhamento desta tese com as inúmeras sugestões, esclarecimentos sobre os autores, e, sobretudo, pelo apoio incansável.

Aos professores do PRODEMA, do Mestrado em Filosofia (Antônio Carlos, Evaldo Becker e Antônio José) e a professora Messiluce (Mestrado em comunicação) pelos conhecimentos que adquiri durante as aulas que assisti.

A professora Maria José pelo empenho e dedicação na coordenação deste curso.

Aos gestores e técnicos da Superintendência de Recursos Hídricos de Sergipe, Ailton Rocha, Pedro Lessa, Ângela Lima, Nicéia Piedade, Patrícia Souza, Jackson Leite e especialmente Maria de Fátima, pelas informações prestadas, pelo apoio logístico nas viagens para participar das reuniões dos comitês e pela atenção que sempre dispensaram ao longo da realização deste trabalho.

Aos presidentes dos três comitês de bacia hidrográfica pesquisados, Rosa Cecília, Luiz Carlos e Manuel Messias, pela disponibilidade e informações prestadas.

Aos membros dos três comitês de bacia de Sergipe que foram entrevistados nesta pesquisa, pela disponibilização do tempo e pelas informações prestadas.

Aos colegas do PRODEMA, aos colegas do grupo de pesquisa Filosofia e Natureza e aos colegas do grupo de pesquisa Ética e Filosofia Política, pelo companheirismo e pelas valiosas trocas de ideias que realizamos.

Ao grupo de Pesquisa Filosofia e Natureza do qual faço parte.

A Fundação de Apoio à Pesquisa e à Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe – FAPITEC, pelos 48 meses de bolsa concedidos.

Por fim, à Universidade Federal de Sergipe, instituição que realizei toda minha formação acadêmica e que muito aprendi, cujo um dos momentos mais importantes se manifesta agora. O meu muito obrigada.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a experiência dos comitês de bacia hidrográfica na produção de políticas públicas de Recursos Hídricos em Sergipe. Tal análise foi realizada sob a perspectiva da participação social e integração, enquanto eixos estruturadores da Política Nacional e Estadual de Recursos Hídricos, instituída no Brasil e em Sergipe em 1997. Isso pressupõe identificar e discutir os limites e possibilidades dessa forma de atuação do Estado, enquanto promotor de políticas públicas, e da sociedade civil, por meio dos comitês de bacias hidrográficas, enquanto seu representante legal. Partimos da hipótese de que esta participação da sociedade, numa esfera pública organizada e atuante, é um dos fatores que podem condicionar a formação de um Estado integrado com seus órgãos e com outras esferas da sociedade civil, atuando conjuntamente em processos institucionalizados a exemplo dos comitês de bacias hidrográficas. Essa participação social atua num contexto de debate público e de democracia deliberativa na perspectiva construída por Habermas e de associação de coletivos, de Bruno Latour. Na metodologia de leitura e análise de texto, nos guiamos principalmente pelos conceitos de Habermas, Hanna Arendt, Bruno Latour, Max Weber, Luhmann, Giddens e Beck, Hans Jonas e Larrère, entre outros que auxiliaram no fundamento desta tese. Na investigação empírica, os dados foram obtidos através de análise documental e por meio de entrevistas pessoais com os técnicos e gestores da Política de Recursos Hídricos de Sergipe e com os membros dos comitês de bacias hidrográficas de domínio estadual instituídos no Estado (Rio Sergipe instituído em 2002, Rio Piauí instituído em 2005, Rio Japarutuba instituído em 2007). Constatou-se que os comitês têm uma influência muito limitada na concretização das ações em favor da sustentabilidade dos recursos hídricos, embora sua institucionalização seja percebida pelos seus membros como positiva, pois mesmo limitados, os comitês representam um avanço na política, uma vez que proporciona a discussão e o conhecimento sobre os principais problemas das bacias. As soluções enveredam por caminhos que sinalizam para ações conjuntas que envolvem tanto o Estado quanto à sociedade. Tais soluções devem considerar, sobretudo, o reconhecimento dos comitês enquanto espaço por excelência do debate da política de recursos hídricos e uma adequada gestão das atividades envolvidas, seja referente ao próprio funcionamento e dinamismo dos comitês, seja referente à atuação dos órgãos do poder público, nas suas devidas competências.

PALAVRAS-CHAVE: sustentabilidade, participação social, Estado, políticas públicas, comitês de bacia hidrográfica, recursos hídricos.

ABSTRACT

This research aims to analyze the experience of river basin committees in the production of public policies for water resources in Sergipe. This analysis was performed from the perspective of social participation and integration as structural axes of the National and State Policy of Water Resources, established in Brazil and Sergipe in 1997. This assumes identify and discuss the limits and possibilities of this form of state action as promoter of public policies and civil society, through the watershed committees, as his legal representative. Our hypothesis is that the participation of society in an organized and active public sphere is one of the factors that determine the formation of an integrated State with its organs and other spheres of civil society, acting together in institutionalized processes following the example of watershed committees. This social participation acts in the context of public debate and deliberative democracy in perspective built by Habermas and collective association, by Bruno Latour. In reading methodology and text analysis, we mainly guided by the concepts of Habermas, Hanna Arendt, Bruno Latour, Max Weber, Luhmann, Giddens and Beck, Hans Jonas and Larrère and others who assisted in the foundation of this thesis. In empirical research, the data were collected by document analysis and means of personal interviews with the technicians and managers of Resources Water Polycy in Sergipe and with the members the river basin committees of state domain watershed instituted in the state (Rio Sergipe established in 2002, Rio Piaui established in 2005, Rio Japaratuba introduced in 2007). It was found that the committees have very limited influence on achievement of the shares in favor of the sustainability of water resources, although its institutionalization is perceived by its members as positive, because even limited, the committees represent a breakthrough in politics, it offers discussion and knowledge on the key issues of the basins. The solutions permeate ways that signal for joint action involving both the State and society. Such solutions should consider, above all, recognition of the committees as an area of excellence for discussion of water resources policy and an appropriate management of activities involved, whether related to the own functioning and dynamism of the committees, or related to the performance of agencies of the public power in their appropriate competencies.

KEYWORDS: Sustainability. Social Participation. State. Public Policy. River Basin Committees. Water Resources.

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1 -	Procedimento metodológico, técnicas e instrumentos da pesquisa	188
Quadro 2 -	Estruturas mais comum nos comitês de bacia.....	129
Quadro 3 -	Instituições participantes dos comitês de bacia em Sergipe	131
Figura 1 -	Bacias Hidrográficas do Estado de Sergipe	118

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Argumentos que justificam a importância da constituição dos comitês de bacia na percepção de seus membros	123
Tabela 2 -	Percepção sobre os conflitos de interesse nos comitês de bacias hidrográficas de Sergipe	127
Tabela 3 -	Percepção dos presidentes dos comitês e técnicos do órgão gestor de recursos hídricos quanto à existência de conflitos nos comitês	128
Tabela 4 -	Motivação da instituição para participar do comitê de bacia	134
Tabela 5 -	Motivação pessoal do representante da instituição membro para participar do comitê de bacia	138
Tabela 6 -	Percepção dos presidentes e técnicos do órgão gestor de recursos hídricos quanto à motivação dos membros para a participar dos comitês de bacia ...	141
Tabela 7 -	Aspectos necessários para que os membros do comitê se envolvam com a proposta da PNRH e PERH	142
Tabela 8 -	Interesses das instituições membros dos comitês representados	144
Tabela 9 -	Percepção dos membros dos comitês quanto à discussão dos problemas na bacia	150
Tabela 10 -	Implementação das ações deliberadas no comitê	152
Tabela 11 -	Condições/aspectos necessários à efetividade dos comitês de bacia em Sergipe na percepção dos membros	154
Tabela 12 -	Condições/aspectos necessários à efetividade dos comitês de bacia em Sergipe na percepção dos presidentes dos comitês e técnicos do órgão gestor de RH	157
Tabela 13 -	Integração da política de Recursos hídricos com outras políticas e órgãos do Estado de Sergipe	161
Tabela 14 -	Integração da política de Recursos hídricos com outras políticas e órgãos do Governo Federal	162
Tabela 15 -	Integração da política de Recursos hídricos com municípios do Estado de Sergipe	162
Tabela 16 -	Articulação com prefeituras e câmaras de vereadores para identificação de problemas	163
Tabela 17 -	Ação/condução que deveria haver por parte dos prefeitos e secretários dos municípios inseridos nas bacias	163

Tabela 18 -	Ação/condução que deveria haver por parte dos vereadores dos municípios inseridos nas bacias	164
Tabela 19 -	Aspectos necessários para a integração entre os órgãos do Estado e as demais políticas relacionadas à PNRH e a PERH	165
Tabela 20 -	Contribuição das instituições membros dos comitês diante dos problemas das bacias hidrográficas	167

LISTA DE SIGLAS

ANA	Agência Nacional de Águas
ADEMA	Administração Estadual do Meio Ambiente
CEEIBH	Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas
CBHJ	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Japaratuba
CBHP	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piauí
CBHS	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba
COHIDRO	Companhia Estadual de Recursos Hídricos
CONERH	Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente
DNOCS	Departamento Nacional de Obras contra a Seca
DNPM	Departamento Nacional de produção Mineral
DESO	Companhia de Saneamento de Sergipe
EMDAGRO	Empresa de Desenvolvimento Agropecuário
FUNERH	Fundo Estadual de Recursos Hídricos
GC1	Grupo de Bacias Costeiras 1
GC2	Grupo de Bacias Costeiras 2
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INCRA	Instituto Nacional de colonização e Reforma Agrária
ITPS	Instituto de Tecnologia e Pesquisa de Sergipe
MMA	Ministério do Meio Ambiente
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PERH	Política Estadual de Recursos Hídricos
PROGESTÃO	Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas
SAF	Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas
SBF	Superintendência de Áreas Protegidas, Biodiversidade e Florestas
SEINFRA	Secretaria de Infraestrutura
SEMARH	Secretaria de Estado de Meio ambiente e Recursos Hídricos
SINGREH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SRH	Superintendência de Recursos Hídricos
SQS	Superintendência de Qualidade Ambiental, Desenvolvimento Sustentável e Educação Ambiental

SUMARIO

INTRODUÇÃO.....	17
1 MODERNIDADE E CRISE AMBIENTAL: Estado racional e participação social	35
1.1 Modernidade: o que é e como se caracteriza.....	37
1.2 Estado moderno: racionalidade e burocracia.....	41
1.3 A esfera pública no contexto da Modernidade	47
1.3.1 Esfera pública burguesa: Origens, estrutura institucional, características, trajetória e funções políticas	48
1.3.2 Mudança na estrutura social e política da esfera pública: Do esfacelamento da esfera pública burguesa à ascensão de uma esfera social como espaço de correlação de forças políticas	52
1.3.3 Esfera pública na atualidade: a construção de um modelo discursivo ...	56
1.4 Formação das instituições políticas brasileiras e a constituição dos espaços públicos no Brasil	61
1.4.1 Formação das instituições políticas no Brasil	62
1.4.2 A participação social e política em Sergipe: aspectos históricos	67
1.4.3 A constituição dos espaços públicos no Brasil	69
2 ETICA DA RESPONSABILIDADE E ASSOCIAÇÃO COLETIVA: alternativas éticas à exploração da natureza	75
2.1 A cidadania ativa como uma capacidade humana	75
2.2 A associação coletiva entre política e natureza	79
2.3 Responsabilidade da ciência e da política diante da crise ambiental	85
3 INTEGRAÇÃO SOCIAL E INTEGRAÇÃO SISTÊMICA	96
3.1 A modernidade e a constituição dos sistemas	96
3.2 O processo comunicativo na perspectiva do mundo dos sistemas e do mundo da vida	104
3.3 Integração social e integração sistêmica: limites e possibilidades	107
4 A POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS EM SERGIPE: participação e integração	114
4.1 Histórico e desenvolvimento da Política de Recursos Hídricos no Brasil ...	114
4.2 Caracterização dos recursos hídricos em Sergipe	117
4.3 Desenho institucional da Política de Recursos Hídricos	121
4.4 Finalidade, competências e atribuições dos comitês	125
4.5 Estrutura organizacional e dinâmica de funcionamento dos comitês de bacias hidrográfica	128
4.6 Instituições participantes do comitê: tipos representados e motivação para participar	130
4.6.1 Tipos de instituições representadas nos comitês de bacia	130
4.6.2 Motivação na participação política através dos comitês de bacia hidrográfica	133

4.6.3	Interesses das instituições membros representados nos comitês de bacia hidrográfica em Sergipe	143
4.7	Principais assuntos discutidos nas reuniões dos comitês de bacia em Sergipe	146
4.7.1	Critérios para definição da pauta e dinâmica das reuniões dos comitês	146
4.7.2	Tipos de problemas nas bacias hidrográficas de Sergipe discutido nas reuniões dos comitês	147
4.7.3	Autoria dos problemas levantados durante as reuniões dos comitês de bacia hidrográfica	148
4.8	Efetividade dos comitês de bacia hidrográfica em Sergipe	148
4.8.1	Encaminhamentos e soluções dadas aos problemas levantados nas reuniões dos comitês	149
4.8.2	Percepção dos membros dos comitês quanto à discussão dos problemas na bacia	149
4.8.3	Implementação das ações deliberadas no comitê	151
4.8.4	Percepção sobre aspectos necessários a efetividade do comitê	152
4.9	Efetividade na gestão da Política de Recursos Hídricos em Sergipe	157
4.9.1	Estrutura administrativa e instrumentos legais e de gestão existentes e em funcionamento	158
4.9.2	Quadro de funcionários	158
4.9.3	Fontes de recursos financeiros	158
4.10	Integração sistêmica e integração social	160
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
	REFERENCIAS	179
	APÊNDICES	

INTRODUÇÃO

No atual contexto da crise ambiental, a questão da água emerge como um dos elementos centrais da sustentabilidade e do desenvolvimento, impondo desafios simultâneos à ciência, à economia e, sobretudo à política, considerando que esta tem o papel de modificar, redefinir, formatar e direcionar os termos do debate público.

Entendemos que essa crise decorre do próprio funcionamento da modernidade, principalmente em países que iniciaram seu processo de modernização e racionalização a partir do século XVII. Tal processo significa um avanço, sobretudo, na produção e consumo, na mecanização das indústrias, na organização e divisão do trabalho com a especialização funcional, na burocratização estatal, autonomização dos sistemas sociais¹, enfim, na transformação radical que ocorreu nas formas de pensar e de agir no mundo moderno. Ora, isso só foi possível com uma mudança igualmente radical na maneira pela qual os seres humanos passaram a se relacionar com a natureza. Não se pode esquecer que pensadores importantes para a modernidade, como Bacon e Descartes, defendiam o domínio matemático da natureza.

O que nos chama atenção é que até pelo menos, a década de sessenta do século passado, quando surgiram na literatura os primeiros marcos teóricos sobre o assunto², as sociedades pareciam não ter consciência prática dos problemas causados pelo modo moderno de operacionalizar o desenvolvimento econômico. No caso específico dos recursos hídricos, dados da Organização das Nações Unidas em 2015 indicam que 748 milhões de pessoas no planeta não têm acesso a fontes de água potável. As cidades, cada vez crescendo mais, não têm recursos hídricos suficientes para suportar a demanda cada vez maior de água em seus domicílios e na sua produção industrial, e, além disso, como resultado dessa expansão urbana desordenada, dejetos industriais e domiciliares são lançados diretamente nos rios sem tratamento, lixões a “céu aberto” contaminam o solo e consequentemente os lençóis freáticos. Também a expansão do agronegócio com um consumo intensivo de água, a extração inadequada de minerais e o desmatamento nas margens e nascentes se mostram entre os principais problemas.

¹ Entende-se autonomização dos sistemas sociais no sentido empregado, primeiramente por Max Weber, enquanto ordens sociais (política, economia, direito, Estado) que desenvolveram leis próprias de funcionamento; mas também no sentido empregado por Niklas Luhmann que explica a modernidade pela autonomização dessas ordens sociais que na sua linguagem chamou de subsistemas sociais, orientados por funções específicas, autorregulamentados e autoreferenciados, e fechados operativamente em si mesmos, com seus códigos próprios e sua legalidade específica.

² A exemplo do livro *Primavera silenciosa* de Rachel Carson (1962) e o estudo sobre os *Limites do Crescimento* de Meadows et al (1972)

Essa consciência prática da crise ganhou destaque no campo científico, mas também no campo político, econômico e cultural, essencialmente, a partir dos anos setenta e oitenta que foram marcados pelas intensas discussões dos movimentos ambientalistas, partidos verdes, dentre outros que traziam em seu bojo a preocupação com a preservação ambiental em oposição às práticas predatórias de exploração da natureza. Em função disso, aconteceram as primeiras conferências³ realizadas por organismos internacionais com objetivos de orientar às ações de países de todo o mundo sobre um relacionamento mais racional⁴ com a natureza. Pois, não se pode considerar como sendo plenamente racionais as práticas seculares de sociedades que fizeram e fazem uso destrutivo dos recursos naturais, de modo a comprometer à convivência coletiva e individual dos seres humanos sobre a Terra.

Para Latour (1994), a crise do meio ambiente é consequência da tentativa da modernidade de separar a natureza das ações humanas, e propõe que se perceba que a modernidade jamais conseguiu efetivar essa separação, ou nas suas palavras, essa purificação⁵, e que ao invés disso produziu múltiplos híbridos⁶ sem os quais seria impossível entender o funcionamento das sociedades. Com essa percepção, ainda segundo Latour, podemos desenvolver modos econômicos, políticos, culturais de fazer uso da natureza – o que chamamos acima de “relacionamento racional” -, de maneira a compreendê-la como parte da vida humana, de suas características existenciais.

Quando se passa a entender que homem e natureza compõem um mesmo mundo de relação comum e de interdependência mútua, ficará mais fácil a definição tanto de uma postura ética de preservação da natureza na vida cotidiana, quanto o que nos interessa ainda mais nesta tese, de uma posição política que estabeleça novas regras de uso da natureza, a qual se destaque o cuidado público com a água. Essa postura ética de cuidado com a natureza significa essencialmente assumir a condição de que o ser humano existe na relação com os outros, sendo a própria a natureza um desses outros nessa relação. Como escreve Latour (1994) a condição de que humanos e não-humanos existam numa relação de interdependência.

³No ano de 1972 aconteceu a Conferência de Estocolmo, a primeira discussão internacional sobre ambiente humano, promovida pela Organização das Nações Unidas. O objetivo principal era discutir, pela primeira vez, a relação entre o desenvolvimento e meio ambiente (Sachs, 2008).

⁴Essa expressão “um relacionamento mais racional com a natureza” precisa aqui ser mais bem esclarecida. Nesse contexto define o que pensamos sobre as ações que as sociedades podem tomar diante do fenômeno atual da crise ambiental.

⁵ Modo como os modernos entendiam o mundo, ou seja, puro e perfeito através do domínio e tecnicização da natureza.

⁶De acordo com Latour, são considerados híbridos todos os humanos e não-humanos, ou seja, os objetos produzidos por estes por meio do conhecimento científico, a exemplo da bomba de vácuo de Boyle, a camada de ozônio, a eletricidade, os átomos, as estrelas, os neurotransmissores, os robôs, os micróbios de Pasteur, etc (LATOUR:1994).

Entretanto, devemos registrar as dificuldades que tal premissa teórica e prática de cuidado ético com a natureza acarretam nas sociedades contemporâneas nas quais o tipo de Estado e de economia que as caracterizam é aquele definido modernamente. Dentre os vários pensadores e estudiosos que analisaram a formação das instituições, os modos de vida e os fenômenos econômicos modernos, destacam-se as análises de Weber e Habermas. Ressalta-se ainda que grande parte das análises de Habermas foi orientada por sua leitura da obra de Weber, principalmente, no aspecto em que este entende a modernidade como resultado do processo de racionalização⁷.

Para Weber, as sociedades modernas constituíram-se a partir de um longo processo de desenvolvimento de racionalização que influenciou a formação de instituições, como o Estado e de ordens sociais, como o capitalismo. O Estado racional é definido pela autonomização de suas funções e regras cada vez mais separadas de outras ordens sociais, como a religião; pela monopolização do uso legítimo da força física o que foi possibilitado pela desapropriação dos meios materiais de fazer guerra e de se defender, ou seja, indivíduos e grupos sociais não podiam formar exércitos, por exemplo. Mas também pela burocratização na forma de organização do trabalho, na especialização funcional e na legalização formal de suas ações.

A racionalização da administração pública facilitou o avanço do capitalismo porque é importante para uma economia que tem como objetivo principal o lucro, que um Estado possa garantir a estabilidade de suas funções e de suas leis. A diferença do tipo moderno de economia, o capitalismo, em relação aos tipos desenvolvidos anteriormente é, essencialmente, “a organização rigorosamente racional do trabalho sobre o fundamento da técnica racional” (WEBER, 1999b, p.531).

Weber, via na burocratização crescente do Estado e do capitalismo moderno a impossibilidade de se considerar os valores como fins fundamentais de suas ações, porque é próprio de sua estruturação o cálculo, o planejamento e a disciplina técnica. Por isso, pode-se dizer então que falar sobre a implementação de práticas e regras institucionais que visem à preservação do meio ambiente no contexto da modernidade, parece pouco viável, ou até mesmo um discurso infrutífero.

⁷ Weber chamou esse processo de racionalização de racionalidade formal ou racionalidade de meios e fins - posteriormente pensadores da Escola de Frankfurt definiu esse conceito weberiano como racionalidade instrumental - que ele diferenciou de outros três tipos: valorativa, afetiva e tradicional. A racionalidade valorativa prioriza os valores; a afetiva, as emoções que caracterizam o agente no momento em que age; por fim, a tradicional, leva em consideração tradições herdadas que são repetidas sem serem questionadas. Por isso, Weber parece considerar o primeiro tipo de racionalidade, o de fins, como o mais racional de todos porque calcula o meio mais adequado para chegar a uma finalidade específica. (WEBER, 1999a, p.52))

Mesmo que Weber não tenha discutido o tema da relação entre meio ambiente e modernidade, ele oferece argumentos contundentes para se perceber a impossibilidade de se pensar a prática simultânea do capitalismo e do Estado moderno com a preservação ambiental. Acredita-se que é importante destacar este aspecto, uma vez que essa tese se propõe a investigar essa contradição teórica e prática: a efetividade de políticas participativas de preservação dos recursos hídricos, no contexto do Estado racional burocrático e da economia capitalista. Por isso, não se pode ficar apenas com as análises de Weber para defender essa premissa; busca-se em Habermas os elementos teóricos para fundamentar essa defesa. Visto que é o próprio Habermas que afirma que seu conceito de racionalidade, orientado pelo entendimento, decorre da recusa dessa visão weberiana de modernidade, segundo a qual na modernidade plenamente desenvolvida a racionalidade de fins assume o controle sobre a racionalidade valorativa.

Se Weber defendeu uma visão pessimista da modernidade segundo a qual esta teria produzido a dependência do homem em relação às demandas técnicas postas pelas ordens sociais (capitalismo, burocracia, Estado), de forma a aprisioná-lo na “gaiola de ferro”⁸, Habermas acreditava que essa mesma modernidade gerou duas formas de racionalidade, isto é, a racionalidade sistêmica e comunicativa. A primeira diz respeito à dimensão da racionalidade de meios e fins presente na análise de Weber, que caracterizaria a lógica dos sistemas da economia e do Estado.

Para Habermas, o dinheiro e o poder constituem os fins principais da ação desses sistemas, negando qualquer prioridade aos valores como o bem comum, à participação e o cuidado com a natureza. No entanto, é com base na segunda forma que Habermas constrói toda sua teoria, pois acredita que a modernidade também produziu a racionalidade comunicativa, fundamentada na interação, na subjetividade e no compartilhamento de valores éticos.

Essa racionalidade comunicativa orienta e funda as relações humanas no contexto das sociedades modernas complexas, nas quais todos participariam de seu projeto de constituição

⁸“O puritano queria tornar-se um profissional e todos tiveram que segui-lo. Pois quando o ascetismo foi levado para fora dos mosteiros e transferido para a vida profissional, passando a influenciar a moralidade secular, fê-lo contribuindo poderosamente para a formação da moderna ordem econômica e técnica e ligada à produção em série da máquina, que atualmente determina de maneira violenta o estilo de vida de todo indivíduo nascido sob esse sistema, e não apenas daqueles diretamente atingidos pela aquisição econômica, e, quem sabe, determinará até que a última tonelada de combustível tiver sido gasta. De acordo com a opinião de Baxter, preocupações pelos bens materiais somente poderiam vestir os ombros do santo ‘como um ténue manto, do qual a toda a hora se pudesse despir’. O destino iria fazer com o manto se transformasse numa prisão de ferro” (WEBER, 1999c, p.131).

com vistas à interação mútua e à convivência comum. Isso seria possível por meio do fato, que segundo Habermas, os indivíduos modernos não compartilhariam apenas o mundo sistêmico do interesse e do poder individual, mas, sobretudo, “o mundo da vida”. Este caracteriza-se pelos recursos valorativos, linguísticos, culturais, formados ao longo da história, disponíveis para os agentes em situações de fala, de interação e de entendimento. Nesse sentido, o mundo da vida é distinto do mundo sistêmico, seja o da ciência, da economia e da política porque de acordo com o próprio Habermas “forma o horizonte para situações de fala e constitui, ao mesmo tempo, a fonte de interpretações, reproduzindo-se somente através de ações comunicativas” (HABERMAS, 2003, p.41).

Esse conceito habermasiano de mundo da vida é fundamental para a formulação de sua proposta de sociedade, principalmente aquela de defesa de uma esfera pública plural e participativa e de um Estado cujo contexto político seja de uma deliberação argumentativa. Visto que, a efetiva possibilidade de uma esfera pública no contexto de uma democracia deliberativa somente se torna possível por meio do compartilhamento de valores, ideias e ideais em comum, tanto no que se refere à reivindicação de direitos quanto no que se refere ao estabelecimento de ações de responsabilidade de todos.

Trabalhar com a possibilidade do Estado se integrar entre si e com a sociedade, para responder positivamente às demandas sociais e, especificamente, ambientais, objeto de análise desta tese, pode parecer uma situação contraditória. Porém, é o próprio Habermas que discute as dificuldades de se efetivar a integração social concomitantemente à integração sistêmica. As sociedades contemporâneas em virtude de sua complexidade própria não dispõem mais de uma unidade de orientação de ação, como eram as sociedades tradicionais, nem tão pouco o mundo da vida consegue oferecer os elementos necessários para a integração, pois ele caracteriza-se, cada vez mais, pela diversidade de visões de mundo. Assim, fica difícil esperar que haja integração entre esfera pública, Estado, capitalismo e meio ambiente. Nesse sentido é importante destacar um trecho do livro “Direito e Democracia”:

Nas páginas seguintes vou tomar como ponto de partida a situação de uma sociedade profanizada onde as ordens normativas têm que ser mantidas sem garantir as metas sociais. E as certezas do mundo da vida, já pluralizadas e cada vez mais diferenciadas, não fornecem uma compensação suficiente para esse déficit. Por isso, o fardo da integração social se transfere cada vez mais para as relações de entendimento de atores para os quais a facticidade (coação de sanções exteriores) e a validade (força ligadora de convicções racionalmente motivadas) são incompatíveis, ao menos fora dos domínios de ação regulados pela tradição e pelos costumes. Se for verdade, como eu penso, seguindo de Durkheim e Parsons, que complexos de interação não se estabilizam apenas através da influência recíproca de atores e orientados

pelo sucesso, então a sociedade tem que ser integrada, em última instância, através do agir comunicativo (Habermas, 2003, p.45).

O mesmo autor também afirma que a integração de uma sociedade altamente complexa não se efetua através de um sistema que ignora o público de cidadãos e que sistemas semanticamente fechados não conseguem encontrar por si mesmos a linguagem comum necessária para a percepção e a articulação de medidas e aspectos relevantes para a sociedade como um todo (HABERMAS, 1997).

Dificuldades não implicam em impossibilidades efetivas. De fato, é muito difícil pensar nessa integração social, porém, acreditamos com Habermas que uma esfera pública orientada pelo entendimento constituiu-se na modernidade e é ativa na atualidade; a hipótese desta pesquisa – elencada detalhadamente mais abaixo - se organiza justamente em torno dessa pressuposição habermasiana, uma vez que acreditamos que uma esfera pública organizada e atuante pode contribuir na formação de um Estado integrado entre seus órgãos e com outras dimensões sociais, a exemplo dos comitês de bacia (formados por associações de pescadores, ONGs voltadas ao meio ambiente, empreendimentos industriais e agroindustriais, instituições de ensino e pesquisa, parcelas do poder público nas três esferas do poder entre outros) que reivindicam e discutem políticas públicas de proteção das águas ao Estado constituído.

Deve-se ressaltar que, a rigor, uma esfera pública não poderia ser interpenetrada pelo poder de um Estado, visto que a autonomia, segundo Habermas, é sua característica principal. Nesse sentido, comitês de bacias deveriam ser compostos apenas pela esfera pública e não por órgãos governamentais.

Entretanto, defendemos nesta tese uma visão um pouco diferenciada daquela defendida por Habermas de esfera pública. Pois, ao invés de recusar a participação do Estado na esfera pública porque este inviabilizaria esta de defender livremente seus interesses e valores, acreditamos que essa participação não é apenas viável, mas necessária, por duas razões: a primeira é que a evolução do subsistema Estado, como escreveria Luhmann (2009) exige que seu funcionamento obedeça às suas próprias regras e demandas, tais como: definição e disponibilidade orçamentárias, limitações de recursos humanos (tanto em quantidade, como em qualidade), a não interferência na atuação de outros subsistemas, a reivindicação por desenvolvimento econômico e social, enfim, o Estado se estrutura em torno de processos e procedimentos próprios que limitam a sua atuação.

Dessa forma, aqueles que têm um vínculo institucional com o Estado conhecem suas leis de funcionamento, de maneira que podem contribuir para a formulação de políticas

voltadas à sustentabilidade dos recursos hídricos. Para a segunda razão, recorremos ao próprio Habermas, quando ele depois que escreve vários capítulos sobre a relação entre facticidade e validade, reconhece que a esfera pública se estrutura no procedimento. Ora, se ele defende que o procedimento, que nada mais é do que regras pré-formatadas orientando as ações no domínio público, e que dá as diretrizes para a participação política na democracia deliberativa, porque excluir agentes públicos da participação na esfera pública? Pois, quem define os procedimentos? Acredita-se, com base na leitura de Habermas e Luhmann, que é no processo evolutivo do subsistema Estado em sua relação com a sociedade que se encontra a formulação histórica dos procedimentos. Por isso, nada mais coerente com o processo de composição da esfera pública do que a participação de membros do Estado.

Com isso defendemos que na atualidade, as políticas públicas não são determinadas somente por uma concepção burocrático-racionalista, centradas nas instituições do poder público, implantadas de cima para baixo e concebidas no interior do próprio sistema político-administrativo. Mas também por demandas postas pela sociedade que passou, assim como o Estado, por profundas transformações ao longo de sua evolução. Exemplo disso é o movimento ambientalista que ganhou importante repercussão no cenário mundial e local desde a década de 1970.

Autores como Habermas e Luhmann destacam que o funcionamento do Estado constituiu-se por meio de reivindicações, ou como diria Luhmann “irritações”, da sociedade. Dessa forma, não se pode concordar com um Estado apenas voltado para si mesmo e para suas leis de regulação. Sobretudo com o processo de reforma do Estado, no Brasil em torno da década de 1990, em que se buscou a descentralização e o controle social, a participação social ganhou relevância no sistema sócio-político na produção de políticas públicas centrada nos atores e voltada à gestão conjunta com o poder público, como a Política Nacional e Estadual de Recursos Hídricos. Assim não nos encontramos sob a organização política de um Estado burocrático ou tecnocrático, pelo menos não exclusivamente, mas também de um Estado que se estruturou e se estrutura a partir das necessidades e exigências da sociedade, mais especificamente de sua esfera pública atuante.

Além de recorrermos às análises de Habermas e Weber sobre a relação Estado e sociedade ou Estado e esfera pública, utilizaremos de outras perspectivas weberianas acerca da ética da responsabilidade, particularmente como é desenvolvida em “Política como Vocação” (1982) e em Hans Jonas (2006) que se voltou à relação mais específica entre ética da responsabilidade e políticas para o meio ambiente. Vimos acima que também nos inspiramos em algumas das ideias de Latour sobre ética e meio ambiente. Esses pensadores,

em conjunto, formam a fundamentação teórica de defesa desta tese: a de que, o que possibilita a efetividade de uma sociedade participativa que propõe mudanças ao Estado são os valores éticos construídos historicamente e que se manifestam nos contextos sociais, ou seja, a modernidade gerou estruturas e situações sociais que tornaram difíceis tanto o convívio dos seres humanos uns com os outros, quanto com a natureza, em virtude da racionalização de suas ordens sociais e de suas formas de ação.

Assim, valores como o bem comum, o cuidado com a natureza e o respeito às tradições, foram sendo esquecidos à medida que os interesses econômicos, de consumo e de poder tomaram a direção das ações humanas; principalmente nos países cujo processo de modernização se encontra mais avançado.

Por isso, diante de uma crise ambiental, se faz necessário considerar que é possível pensar eticamente as ações humanas, em especial, as ações políticas e ambientais. Esse é o caso, no campo da relação entre ética e política, dos conceitos de Weber e de Hans Jonas sobre ética da responsabilidade. No conceito de Weber, este afirma que um homem quando tem consciência das responsabilidades pelas conseqüências de sua conduta e realmente sente essa responsabilidade no coração e na alma, age então, segundo uma ética da responsabilidade. O mesmo autor ressalta ainda que na medida em que isso é possível, uma ética de fins últimos e uma ética da responsabilidade não são contrastantes absolutos, mas suplementos que constituem um homem genuíno – “um homem que pode ter vocação para a política” (WEBER, 1982, p.151).

Também nesse sentido, Jonas (2006) defende a validade do princípio da responsabilidade na formulação de políticas públicas voltadas ao cuidado com a natureza, e diz que uma das responsabilidades do homem público é garantir que a arte de governar continue possível no futuro e que do agir responsável depende o futuro do planeta, a qualidade da vida humana e a existência de nossa própria espécie. O agente público deve responder por seus atos, pois ele é responsável por suas conseqüências e responderá por elas.

Latour (2004) também elabora uma crítica radical à modernidade racionalizada e propõe que uma política da natureza seja constituída, ou seja, que política, natureza e ciência formem um coletivo no qual todos tenham o mesmo direito à fala, inclusive os não-humanos ou a natureza. Para ilustrar as ideias do autor, reproduziremos um trecho de seu livro que destaca a “assembleia” de Kyoto como exemplo de um coletivo reunido com várias vozes:

No outono de 1997, em Kyoto, havia apenas um único conclave para receber os grandes desse mundo, os príncipes, lobistas, chefes de Estado, industriais, cientistas e pesquisadores de todas as disciplinas, para decidir em comum

como ia o planeta e como nos devíamos comportar todos doravante em relação a ele para conservar a qualidade do céu. Ora, o colóquio de Kyoto não se contentou em unir as duas antigas assembléias, a dos políticos e a dos cientistas, em uma terceira câmara, mais ampla, mais vasta, mais orgânica, mais sintética, mais holística, mais complexa. Não, políticos e cientistas, industriais e militantes encontram-se nos bancos da mesma assembléia, sem mais poder nem ao menos contar com as antigas vantagens de uma saudação vinda do exterior pela ciência, nem lastimar-se dando de ombros; (...) Passamos de duas câmaras para um só coletivo. A política deve retomar seu curso sem a transcendência da natureza: é este o fenômeno histórico que nos demos a obrigação de compreender (Latour, 2004, p.112).

É, portanto, a partir dessas leituras da relação entre política e sociedade, mais especificamente da relação entre políticas públicas e esfera pública voltada para o problema da sustentabilidade dos recursos hídricos, que formulamos duas hipóteses de defesa dessa tese.

A primeira, de certa forma, já foi citada acima: supomos que a participação social na produção de políticas públicas é um dos fatores que podem condicionar a integração entre os órgãos do Estado, entre Estado e sociedade, e mais importante ainda, a integração entre Estado, sociedade e natureza. Acreditamos que essa hipótese possa ser defendida não apenas sob o aspecto teórico, mas também sob aspecto das práticas concretas, no caso em questão, as práticas dos comitês de bacias que observamos e analisamos ao longo desta pesquisa. Pois, enquanto trabalhava como assessora técnica da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia, pudemos perceber que, quando a sociedade civil organizada é consciente de seus objetivos e sabe lutar por eles, pressiona o Estado a buscar os caminhos necessários para o atendimento destas demandas. Do mesmo modo, percebemos também que quando a sociedade e Estado se juntam nesta busca, gera o envolvimento conjunto, bem como percepção das dificuldades enfrentadas nesse processo. Entretanto, ressaltamos que esta experiência foi uma observação singular de um determinado período e de algumas experiências de políticas públicas e que não deve ser generalizada a toda e qualquer situação.

A segunda hipótese, interligada com a primeira, pressupõe como condição para se pensar e se praticar essa integração social, ou seja, políticas públicas e participação, a mudança no modo como os seres humanos, de forma geral, pensam a sua relação com a natureza. A esse modo chamamos de ética da responsabilidade no cuidado consigo mesmo e com os outros, o que implica necessariamente o cuidado ético com a natureza. Porém, essa mudança aqui apontada seria mais eficaz se fosse operada no plano do coletivo e não somente no plano do individual, porque a sociedade e o meio sentiriam de forma mais imediata e

estrutural as suas consequências positivas.

Acreditamos que se apresentam sinais efetivos de que essa mudança já foi iniciada, principalmente com as políticas de proteção aos recursos hídricos que estão instituídas, e que foram reivindicadas, pelo menos em parte, pelos movimentos ambientalistas, grupos sociais organizados, ONGs voltadas ao meio ambiente; ou seja, por elementos importantes da esfera pública. Assim, supomos que são valores éticos de proteção, cuidado e responsabilidade com a natureza que equilibram essa relação.

Os comitês de bacias hidrográficas, objeto da análise empírica desta tese, são exemplos dessa tentativa de praticar o cuidado com a natureza. Pois enquanto órgãos colegiados na gestão dos recursos hídricos, constituem-se como um exemplo desses processos institucionalizados na relação entre Estado, sociedade e natureza.

Com atribuições de caráter normativo, consultivo e deliberativo, instituído por intermédio de decreto governamental e aprovado pelos conselhos de Recursos Hídricos, compete aos comitês “arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos” (BRASIL, 1997, artigo 38, inciso II). Sua composição é feita por instituições públicas nas três esferas do poder e sociedade civil, representadas pelos usuários de bacias e de instituições com interface na área de meio ambiente.

Compete aos comitês de bacias, enquanto espaços públicos de negociação que reúnem imensa complexidade de coordenar os múltiplos usos dos recursos hídricos, debater a integração entre as políticas públicas que têm no uso das águas forte interlocução. Esta integração figura como um dos elementos da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) que surge em meio ao processo de descentralização do Estado brasileiro, gerando grande oferta de participação à sociedade.

A Lei Nacional nº 9.433/97 foi sancionada em 8 de janeiro de 1997, tendo estabelecido a Política Nacional de Recursos Hídricos. Essa lei incorpora princípios, normas e padrões de gestão de água já aceitos e praticados em diversos países. Entre os princípios e fundamentos da lei brasileira destacam-se: a bacia hidrográfica como a unidade para planejamento e implementação da PNRH; a aplicação do valor econômico da água, cujo gerenciamento deve possibilitar sempre o múltiplo uso da água e considerar esta como um recurso natural limitado; a descentralização como modelo de gestão dos recursos hídricos, envolvendo a participação do governo, dos usuários e das comunidades locais. Na lei institui-se ainda o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, previsto na Constituição de 1988.

O caráter da água como um bem social, indispensável para a realização de variadas atividades, como também para a sobrevivência humana, ampara a previsão de descentralização e da participação nos processos de gestão. A gestão participativa constitui um método que permite aos usuários da água bruta, à sociedade civil organizada, representadas por organizações não governamentais (ONGs), associações, instituições de ensino e pesquisa e outros agentes interessados a possibilidade de influenciar no processo da tomada de decisão relativa a usos, investimentos e outras formas de intervenção na bacia hidrográfica em questão. A descentralização, conforme menciona Machado (2002), implica na transferência dos poderes tradicionais da União e Estados, para os outros órgãos que compõem o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, não sendo permitido aos Conselhos Nacionais e Estaduais administrar diretamente a água.

Em função dos usos múltiplos da água, a integração como fundamento da referida política ocorre na articulação de suas ações com os diversos entes da federação (união, estados, municípios, estes inclusive articulando seus Planos Diretores a esta política), com outras políticas nacionais (política de meio ambiente, de saneamento e de resíduos sólidos, desenvolvimento nacional regional, ciência e tecnologia entre outras) e com setores da economia como agricultura, aquicultura e indústria (Plano Nacional de Recursos Hídricos, 2006). Nesse contexto, esta tese se propõe a investigar e discutir o caráter participativo e de integração da Política de Recursos hídricos em Sergipe.

Para Ferreira e Ferreira (2006), a Constituição Federal de 1988 apregoa o caráter indissociável entre o Poder Público e sociedade na gestão da qualidade do meio ambiente, determinando, em seu art. 225, que as ações de ambos devem convergir para a garantia deste direito para as presentes e futuras gerações. Deste modo, tal fundamento da PNRH, além de corroborar com os preceitos do Estado Democrático de Direito, permite aos cidadãos o exercício de sua cidadania, servindo como sustentáculo para a criação de novos órgãos no sistema de gestão dos recursos hídricos, como os Comitês de Bacia, que servirão como “parlamento” para as discussões da comunidade a respeito da melhor forma de gerir o recurso. Assim delineado, os comitês apresentam-se como instância e instrumento que se propõe a alcançar a tão almejada sustentabilidade dos recursos hídricos.

Entretanto, apesar do avanço no processo de institucionalização de políticas públicas no Brasil, especialmente na área ambiental e de recursos hídricos, ainda há grandes desafios a serem superados, como a capacidade efetiva do Estado em implementar as ações necessárias à gestão sustentável dos recursos hídricos.

Dentre estes desafios destaca-se de um lado, a falta de integração e diálogo entre os

setores que, na maioria das vezes, divide e impede que todo o aparato do Estado se volte para atender às necessidades do cidadão e à complexidade que a questão ambiental e da sustentabilidade exige, somados a esta situação tem-se uma deficiência na gestão da burocracia, recursos humanos e orçamentos insuficientes, entre outros problemas de ordem administrativa e organizacional.

Por outro lado, a carência de uma adequada organização da sociedade civil e o pouco envolvimento social, compromete muitos dos resultados nas ações implementadas. A organização social se revela como um desafio que ainda precisa ser superado no cenário do Estado e das políticas públicas, notadamente no Brasil, requerendo medidas para superar este problema, que se agrava ainda mais quando o cidadão integrante de uma instituição representativa da sociedade civil também percebe falhas na integração entre as instituições do Estado e a ausência de vontade política dos dirigentes públicos, fatores estes fundamentais a boa administração pública, finalidade do Estado democrático.

Nesse sentido, a relevância da escolha do tema reside primeiro, na importância que o Estado precisa ter na proteção e regulação do uso dos recursos ambientais, notadamente dos recursos hídricos, garantindo a sua sustentabilidade através da promoção de políticas públicas com este fim, tendo em vista a garantia do desenvolvimento e a promoção do bem estar social, finalidade do Estado democrático. Segundo, em função de um processo evolutivo do subsistema Estado em sua relação com a sociedade, aqui já mencionado, cada vez ganha mais destaque no cenário de atuação do Estado e das políticas públicas o fato de que essas políticas devam ser planejadas e executadas numa gestão conjunta com a sociedade, inclusive sendo um dos fundamentos no âmbito da gestão das águas, estabelecida nas diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos. E, por último, considerando o fato de que em Sergipe, a realização das pesquisas⁹ sobre recursos hídricos têm se voltado, principalmente, para os aspectos da caracterização, dinâmica e projeção de cenários das bacias hidrográficas, parâmetros de qualidade da água, análises geofísicas, gerenciamento dos recursos hídricos, e aspectos relacionados à questão socioambiental, sendo o aspecto referente à política das águas ainda pouco explorado.

Assim, esta pesquisa está delimitada em torno do seguinte questionamento: De que modo as políticas públicas de Recursos Hídricos em Sergipe, sob a perspectiva da participação social e integração (entre entes federativos, ações políticas e setores da

⁹ As pesquisas sobre recursos hídricos em Sergipe são realizadas pelos seguintes programas da Universidade Federal de Sergipe: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA; Programa de Pós-graduação em Geografia- PPGeo; Programa de Pós-graduação em Recursos Hídricos-PRORH.

economia), enquanto eixos estruturadores de sua constituição manifestam-se nos comitês de bacia e resultam na sustentabilidade dos Recursos Hídricos no Estado? Diante dessas considerações, algumas questões norteiam esta pesquisa:

- 1- Que valores éticos são levados em conta na Política de Recursos Hídricos?
- 2- Em que medida as decisões de políticas gestadas em espaços instituídos pelo poder público, a exemplo dos comitês de bacia, atende aos interesses da democracia e da sustentabilidade?
- 3- Há integração e articulação entre entes da federação (seja entre estado e municípios, ou seja entre municípios) e entre as instituições do poder público na execução da Política de Recursos Hídricos em Sergipe?
- 4- De que modo ocorre a integração entre Estado e Sociedade (estes representados pela sociedade civil e usuários nos comitês de bacia) nas ações de Recursos Hídricos?
- 5- A instituição dos Comitês de bacias hidrográficas tem modificado práticas e ações dos prefeitos e vereadores dos municípios inseridos nestas bacias?
- 6- Quais são as deficiências do Estado que impedem a adequada execução das ações de políticas públicas de Recursos Hídricos?
- 7 – Em que medida os atores que participam dos comitês de bacia transcendem a formalidade da participação a uma postura substantiva?

Essas questões contribuem para a definição dos objetivos dessa tese. O principal objetivo desta pesquisa, já enfatizado acima, pretende analisar as políticas públicas de Recursos Hídricos em Sergipe sob a perspectiva da participação social, integração sistêmica e integração social. O pressuposto, para tanto, é a ideia de que são valores éticos de proteção aos recursos da natureza que balizam a interação entre Estado e sociedade. Para dar conta da investigação desse objetivo geral, destacamos alguns outros específicos para melhor nortear a pesquisa. Como objetivos específicos, a pesquisa consiste em:

- Identificar quais são os principais valores voltados à natureza compartilhados pelo Estado e sociedade;
- Verificar o nível de representação e representatividade dos membros que compõem os comitês de bacia do Estado;
- Identificar tipos de motivação que os membros têm para participar dos comitês;

- Analisar a capacidade das instituições da esfera do poder público em implementar as ações voltadas aos Recursos Hídricos;
- Analisar a participação/envolvimento e capacidade de articulação das instituições representantes do poder público, da sociedade civil e usuários que compõem os comitês de bacia;

Por fim, essa tese está organizada em quatro capítulos. O primeiro, denominado **“Modernidade e crise ambiental: Estado racional e a participação social”** discute as teorias de Weber, Habermas, Giddens e Latour sobre as consequências da modernização no âmbito da relação entre Estado, ciência e meio ambiente. A premissa que norteia esse capítulo, fundamentalmente, será a ideia de que o processo de racionalização operado pela modernidade ocidental promoveu a separação entre essas esferas sociais e a natureza, resultando na crise com que nos deparamos.

Na análise de Weber, o Estado cada vez mais orientado pela racionalidade burocrática, não possibilita a compatibilização da preservação ambiental com a prática do capitalismo, do mesmo modo que a participação social e os valores éticos não compartilham com o Estado burocrático. Habermas oferece uma alternativa teórica a essa situação analisada por Weber com a ideia de esfera pública e participação, num contexto de democracia deliberativa discursiva.

Em Latour, buscamos sua crítica à tentativa da modernidade em produzir a purificação, ou seja, a separação entre o humano e o não-humano bem como sua proposta de reunião de coletivos na qual todos, natureza, ciência, Estado se juntam numa única sociedade.

Além desses, as ideias de Giddens sobre risco e perigo e de Beck sobre risco serão aqui importantes para entendermos o significado dos riscos provocados pela modernização. A ideia de que a modernidade contribuiu para o desaparecimento de perigos que tanto afetaram as sociedades tradicionais com a evolução da racionalização técnica, mas que criaram os riscos artificiais. Isto é, as sociedades tradicionais lidavam com os perigos e medos que viam de outros mundos desconhecidos que não podiam controlar. Já as sociedades contemporâneas desenvolveram seus riscos a partir da evolução de seu conhecimento e de seu domínio do mundo. Esses pensadores nos ajudam a entender o significado do risco e da crise ambiental no contexto atual. A articulação dessas ideias fundamentará a defesa da efetividade da participação social.

No segundo capítulo, **“Ética da responsabilidade e associação coletiva: alternativas éticas à exploração da natureza”** investigamos as possibilidades de compatibilizar o

desenvolvimento econômico, técnico, científico e social com o cuidado ético com a natureza, em um contexto de debate público e associação de coletivos. Isso significa, em primeiro lugar, que não consideramos possível haver esse desenvolvimento sem que algumas práticas de intervenção no ambiente natural aconteçam. Entretanto, defendemos, com base nas bibliografias, não só a necessidade, mas a efetividade de que possa haver essa compatibilização. Dentre essas bibliografias, recorremos à ideia de ética individual da responsabilidade, criada primeiro por Weber, e difundida no campo da relação entre política e meio ambiente, por Hans Jonas. No campo de uma ética coletiva recorremos principalmente a Hannah Arendt, com a ideia de uma esfera pública plural que liga aspectos que são comuns aos homens na sua relação com o mundo, em Bruno Latour com a proposta de uma ética de associação de coletivos entre natureza e cultura e Ivan Domingues também com a proposta de uma ética republicana na ligação entre ciência e política pública. Latour e Larrère nos ajudam na defesa dessa perspectiva porque argumentam contra a tentativa da modernidade de conceber a natureza como objeto posto para ser dominado pelo progresso racional.

No terceiro, **“Integração social e integração sistêmica”**, tem o objetivo de discutir as principais ideias de Niklas Luhmann sobre o modo como os sistemas compõem a realidade social. A premissa que norteia este capítulo é a ideia de que os sistemas não fornecem os caminhos finais para o equilíbrio da sociedade. Em Habermas, buscamos sua crítica a essa ausência de interação provocada pelos sistemas, bem como sua proposta de racionalidade comunicativa que provém do mundo da vida e perpassa o mundo dos sistemas, possibilitando a integração social e a integração sistêmica.

No quarto capítulo, **“A política de Recursos Hídricos em Sergipe: participação e integração”** é a análise empírica cujo foco é a atuação dos comitês de bacia hidrográfica na política de recursos hídricos em Sergipe, analisando o modo como ocorre a participação social e a integração Estado-sociedade (integração social), bem como, a integração entre os órgãos do poder público (integração sistêmica). Por isso, tanto os resultados dos capítulos anteriores quanto os resultados da pesquisa empírica são importantes na elaboração da análise sobre a experiência da política de recursos hídricos no Estado ancorada nos comitês de bacia como espaço de negociação e deliberação, e que tem entre seus objetivos debater a integração entre as políticas públicas que têm no uso da água forte interlocução.

Um trabalho científico deve ser orientado por uma metodologia de pesquisa que deve estar agregada às análises tanto teóricas quanto empíricas do objeto da tese. Utilizamos a metodologia de leitura e análise de textos para os fins teóricos da pesquisa a partir do qual

pode-se destacar os conceitos que fundamentaram nossa interpretação dos dados empíricos coletados.

O foco de análise desta pesquisa é a participação na execução das políticas públicas de Recursos Hídricos em Sergipe, considerando como marco temporal desta análise a instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos – Lei 9.433 de 1997, que tem como modelo de governança a gestão descentralizada, participativa e integrada.

Sergipe possui oito bacias hidrográficas, sendo cinco de domínio estadual e três de domínio federal, pois estas envolvem mais de um Estado (a Bacia do rio São Francisco, a Bacia do rio Vaza Barris e a Bacia do rio Real). As bacias dos rios Sergipe, Piauí e Japaratuba são de domínio estadual e têm comitês de bacias hidrográficas instituídos respectivamente em 2002, 2005 e 2007.

O critério de escolha para análise de tais bacias de âmbito estadual somente, se deu em função do tipo de análise realizada nesta pesquisa, ou seja, as relações que se estabelecem entre as instituições do próprio Estado (integração sistêmica) e as relações que se estabelecem entre as instituições da sociedade (integração social), bem como as relações entre Estado e sociedade, através dos comitês de bacias. Pois enquanto pesquisadora pude participar das reuniões destes comitês, que são limitadas ao território de Sergipe, além de poder entrevistar os representantes das instituições do poder público e sociedade civil nos respectivos comitês. Além disso, é objeto de investigação desta pesquisa a capacidade de execução do Estado de tais políticas, a qual se pôde levantar informações junto aos técnicos e dirigentes das instituições que conduzem a Política de Recursos Hídricos em Sergipe.

A análise empreendida nesta pesquisa foi quantitativa e qualitativa, pois tem como objetivo proporcionar uma visão detalhada e complexa sobre o fenômeno em questão, ou seja, a integração social e a integração sistêmica na política de recursos hídricos em Sergipe, através dos comitês de bacia hidrográfica. O aspecto quantitativo da pesquisa consiste nas informações que caracterizam os comitês de cada uma das bacias hidrográficas pesquisadas e que permitem a comparação entre os fenômenos analisados, a exemplo do número de membros que é composto cada comitê, dos tipos e quantidades representados e do próprio tratamento estatístico dado as informações coletadas nas entrevistas.

O aspecto qualitativo envolve as especificidades do fenômeno analisado, em termos de suas origens e de sua razão de ser. Ou seja, o surgimento dos comitês de bacia hidrográfica, enquanto espaço político de discussão e debate no contexto do Estado racional e da lógica dos sistemas, bem como os limites e possibilidades de reconstrução e reestruturação desses mesmos comitês em um contexto que envolva política e participação social em uma esfera

pública formada pelo Estado, sociedade e natureza.

Também no aspecto qualitativo são analisadas as percepções e motivações, tanto na perspectiva dos que executam a política de recursos hídricos em Sergipe, quanto na perspectiva dos membros que formam os respectivos comitês de bacia hidrográfica pesquisados. De acordo com Roesch (1996) na pesquisa de caráter essencialmente quantitativo, os processos de coleta e análise de dados são separados no tempo. A coleta antecede a análise, ao passo que na pesquisa qualitativa ambos os processos se combinam. Por isso, este estudo caracteriza-se pelo aspecto quantitativo para situar o fenômeno no contexto, e de modo qualificável para descobrir os aspectos intrínsecos envolvidos.

Por se tratar de uma abordagem em três diferentes segmentos que formam comitês de bacias hidrográficas (poder público, sociedade civil e usuários da água bruta), esta pesquisa se utilizou da análise comparativa. Este método de acordo com Lakatos e Marconi (2008) possibilita identificar as semelhanças e diferenças entre as situações analisadas.

Como procedimento metodológico, utilizou-se do *survey*¹⁰ (levantamento) através de uma pesquisa de campo, onde na obtenção dos dados foram utilizadas diversas fontes de informação, a saber: **análise documental** (planos, projetos, decretos, regimentos, atas entre outras fontes), utilizando como instrumento um formulário (APENDICE B); **observação direta** (através da participação em reuniões nos comitês de bacias), utilizando como instrumento também um formulário (APÊNDICE B).

Além das duas técnicas citadas, também foram realizadas entrevistas pessoais do tipo semi-estruturada, utilizando como instrumento diferentes questionários (APENDICE C), tanto para as informações quantitativas como também as qualitativas, que foram aplicadas aos técnicos e dirigentes da instituição do governo que coordena a Política de Recursos Hídricos no Estado, bem como aos representantes das instituições da sociedade civil, usuários e do poder público, que participam dos comitês das respectivas bacias hidrográficas de Sergipe.

Cada comitê é composto por 24 membros que representam respectivamente suas instituições, associações etc, totalizando nos três comitês 72 membros. Foram entrevistados em cada um dos comitês 18 membros totalizando 54 entrevistas, incluindo nestas entrevistas também os presidentes dos respectivos comitês, de modo a captar as percepções de todos aqueles envolvidos no processo de participação, planejamento e gestão dos recursos hídricos, quanto aos aspectos que proporcionam o desempenho da Política de Recursos Hídricos. O

¹⁰ A pesquisa *survey* pode ser descrita como a obtenção de dados ou informações sobre características, ações, opiniões de determinado grupo de pessoas, por meio de um instrumento de pesquisa, normalmente um questionário (FREITAS *et al* , 2000, p. 105).

Quadro 01 (APÊNDICE A) sintetiza estas informações sobre os procedimentos metodológicos, técnicas e instrumentos da pesquisa.

Os atores que fazem parte do universo desta pesquisa são todos os membros que compõem os comitês de bacias pesquisados. Estes representantes são formados por instituições do poder público nas três esferas da federação, por representantes da sociedade civil (ONG's, associações de desenvolvimento comunitário, cultural e ambiental, instituições de ensino e pesquisa etc) e usuários da água bruta (indústria, irrigantes, aquicultores, pescadores etc) das bacias que participam dos comitês. Além destes atores, também fazem parte do universo desta pesquisa, dirigentes e técnicos da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

Também participam do universo desta pesquisa documentos relacionados à política e às ações dos recursos hídricos no Estado, como decretos, e resoluções que institui a política estadual de Recursos Hídricos em Sergipe e os comitês das três bacias de domínio estadual, regimentos internos que normatizam o funcionamento destes comitês, projetos e planos relacionados aos recursos hídricos e aos comitês, pautas e atas das reuniões dos três comitês de bacias objeto desta pesquisa.

As informações obtidas nas entrevistas nas perguntas abertas foram agrupadas por categoria de semelhança de suas respostas para em seguida serem tratadas de forma estatística, através de *soft* específico (SPSS – *Statistical Package for Social Sciences*).

Nesta tese temos a perspectiva de contribuir com subsídios para o avanço do conhecimento sobre política e natureza, especialmente em um plano prático. Também temos a perspectiva de que os resultados desta pesquisa ofereça subsídios para o avanço do conhecimento sobre a participação social nas relações entre Estado e sociedade e a gestão integrada de políticas públicas, bem como para a formulação e implementação de políticas públicas de gestão das águas no Estado de Sergipe.

1 MODERNIDADE E CRISE AMBIENTAL: Estado racional e participação social

Nas últimas décadas, a tomada de consciência da crise do meio ambiente tem despertado a atenção de diversos países e suscitado importantes discussões sobre a modernidade, cujos riscos alcançaram proporções globais intensas que remontam à Revolução Industrial, e cada vez mais intensificada nos dias atuais. Este período pode ser denominado como “modernidade técnica”, conforme Bruseke (2010), em virtude de sua configuração racional (cf. WEBER, 1999) instrumentalizada em seus meios e fins e neutralizada no tempo e no espaço. Ele tem como principal eixo estruturador a ciência e a técnica que se constituíram através da compreensão e domínio da natureza, e que apesar dos avanços nos campos da C&T, da economia e da administração, dentre outros, também produziu consequências imprevistas a tal ponto que os artefatos tecnológicos têm atualmente o poder de destruição da humanidade. Entretanto, não somente nas armas se constitui o perigo da técnica, mas também nos *softwares* e no consumo desenfreado que visam a promover o conforto de uma vida boa para a humanidade, na qual toda ação é justificada.

No meio ambiente, as consequências dessa modernidade têm dado sinais bastante evidentes de mudanças físicas no cenário mundial, a exemplo das alterações no clima, derretimento das geleiras e avanços no nível do mar, cheias e inundações, esgotamentos dos recursos hídricos, secas e desertificação entre outros. Todos estes eventos, já não são mais raros e estão se tornando rotineiros. O agravamento desses problemas pode comprometer a sobrevivência de pelo menos parte da população do planeta, num futuro mais ou menos longínquo. Estes são problemas que estão diretamente relacionados ao processo de modernização e ao desenvolvimento tecnoindustrial, cujo princípio organizador é a produção e distribuição de bens, caracterizando uma primeira fase da modernidade. Autores como Beck (2010) e Giddens (1991) apontam para o aparecimento de uma segunda fase da modernidade, marcada pelo surgimento da “sociedade de risco”, cujo eixo norteador não é apenas a distribuição de bens, mas de riscos, principalmente ecológicos.

As mudanças físicas de que tratamos no parágrafo anterior, são um reflexo da ordem que constitui o fundamento da modernidade, que de acordo com Latour (1994), caracteriza-se pela separação radical entre a natureza, de um lado, e cultura, de outro. Entretanto, o mesmo autor questiona que se a modernidade foi assim, tão eficaz em seu trabalho de separação, porque ela está enfraquecendo e nos impedindo de sermos modernos de fato? A análise da modernidade feita por Bruno Latour consiste numa tentativa de desnaturalização, acerca do

processo de separação ontológica que a caracteriza, ou seja, o autor desdobra a construção ideológica que fundamenta o desenvolvimento da razão ocidental e a crítica como uma ilusão que jamais chegou a penetrar até mesmo nas práticas mais centrais ou nos espaços mais conceituados da cultura européia e americana. Afirma que “jamais fomos modernos” porque na constituição da modernidade sempre existiu concomitantemente a purificação ou separação e a hibridação, uma vez que quanto mais nos proibimos de pensar nos híbridos, mais seu cruzamento se torna possível: este é o paradoxo dos modernos, conclui o autor (LATOUR, 1994, p.16-17).

Dessa forma, Latour questiona: como poderíamos completar, enfim, a purificação das ciências das sociedades quando os próprios modernizadores causam a proliferação dos híbridos graças à mesma constituição que nega sua existência? (LATOUR, 1994, p.129-130).

A crise ambiental com a qual nos deparamos provoca na sociedade a reflexão sobre a necessidade de mudanças de ordem ideológica e de valores da própria sociedade, exigindo repensar a ética do progresso que orienta a técnica, ao menos desde o início da modernidade. Assim, esta crise evidenciada como um fenômeno da crise da própria modernidade e do processo de modernização, fundamentados na separação do homem da natureza, na racionalização e no progresso como desenvolvimento. Este capítulo tem o objetivo de analisar conceitos sobre as conseqüências da modernização no âmbito da relação entre Estado, ciência e meio ambiente. A premissa que o norteará, fundamentalmente, é a ideia de que o processo de racionalização operado pela modernidade ocidental promoveu a separação entre as esferas sociais e a natureza.

A análise está dividida em quatro partes. Na primeira é caracterizada a modernidade, enquanto uma era fundamentada na razão, no domínio e apropriação da natureza e na produção de ordens sociais distintas, como o Estado-nação e o capitalismo. Na segunda parte, com base nas análises de Max Weber, é apresentado o conceito de Estado moderno, como uma instituição que tem como fundamento a racionalidade, cujo princípio é a dominação legítima estruturada na organização burocrática de seu funcionamento. Na terceira parte é analisada nas obras de Habermas a esfera pública burguesa, apresentando sua constituição, transformação estrutural e esfacelamento, até chegar a um modelo discursivo na atualidade. E por último, com base nas ideias de dois dos principais autores que analisaram o Brasil e de alguns cientistas políticos, é discutido brevemente o contexto brasileiro no aspecto da formação das instituições políticas e dos espaços públicos.

1.1 Modernidade: O que é e como se caracteriza

Habermas (2000) afirma que Hegel foi o primeiro filósofo que desenvolveu um conceito claro de modernidade, e este emprega tal conceito antes de tudo em contextos históricos, como conceito de época: os “tempos modernos” que por volta do século XVII, designam os três séculos precedentes. A descoberta do “novo mundo”, assim como o Renascimento e a Reforma, são os três grandes acontecimentos que entre os séculos XIV e XV, constituem o limiar histórico entre a época moderna e a medieval. Depois, estas expressões perderam seu sentido puramente cronológico, assumiram a significação de uma época orientada para o futuro, que está aberta ao novo, que há de vir. Assim, interpretando Hegel, Habermas afirma que o fato de uma modernidade sem modelos ter de estabilizar-se com base nas cisões por ela produzidas causa uma inquietude que Hegel concebe como “a fonte da necessidade da filosofia” (HABERMAS, 2000, p.24)

Para Latour, todas as definições de modernidade apontam de uma forma ou de outra, para a passagem do tempo. Através do adjetivo moderno, assinalamos um novo regime, uma aceleração, uma ruptura, uma revolução do tempo. Quando as palavras “moderno, modernização e modernidade” aparecem, definimos, por contraste, um passado arcaico e estável (LATOURE, 1994, p. 15).

A modernidade é, inevitavelmente, uma experiência que retira da tradição o seu sentido e a sua razão de ser e que está destinada à tornar-se a seu modo, também uma experiência tradicional, a partir do momento em que se impõe como um novo imperativo com caráter próprio.

A modernidade não pode e não quer tomar dos modelos de outras épocas os seus critérios de orientação, ela tem de extrair de si mesma a sua normatividade. A modernidade vê-se referida a si mesma, sem a possibilidade de apelar para subterfúgios. Isso explica a suscetibilidade da sua autocompreensão, a dinâmica das tentativas de “afirmar-se” a si mesma, que seguem sem descanso até os nossos dias (HABERMAS, 2000, p.12).

Para Hegel, interpretado por Habermas (2000), o princípio que caracteriza a modernidade ou os novos tempos é a liberdade da subjetividade, segundo o qual “todos os aspectos essenciais presentes na totalidade espiritual se desenvolvem para alcançar o seu direito”. Assim, esse princípio determina as manifestações da cultura moderna. Primeiramente, isso vale para a ciência objetivamente que, ao mesmo tempo, desencanta a natureza e liberta o sujeito. Dessa forma, todos os milagres foram contestados, pois a natureza é agora um sistema de leis conhecidas e reconhecidas, no qual o homem é livre pelo

conhecimento e domínio da natureza.

Habermas (2000) retoma as definições de modernidade de Max Weber e apresenta o conceito de modernização¹¹, “como uma abstração plena de conseqüências”, que separa a modernidade de suas origens, ou seja, a Europa dos tempos modernos, para estilizá-la em um padrão neutralizado no tempo e no espaço, de processos de desenvolvimento social e geral. O mesmo autor caracteriza a modernização como:

Um conjunto de processos cumulativos e de reforço mútuo: à formação de capital e mobilização de recursos; ao desenvolvimento das forças produtivas e ao aumento da produtividade do trabalho; ao estabelecimento do poder político centralizado e à formação de identidades nacionais; à expansão dos direitos de participação política, das formas de vida e da formação escolar formal; à secularização de valores e normas etc (HABERMAS, 2000, p.05).

Para Latour, a modernização, mesmo tendo destruído a ferro e sangue quase todas as culturas e naturezas, tinha um objetivo claro. Modernizar permitia distinguir claramente as leis da natureza exterior e as convenções da sociedade. Um *front* coerente e contínuo de revoluções radicais, nas ciências, nas técnicas, na administração, na economia, na religião os acompanhava, verdadeira pá de trator atrás da qual o passado desaparecia para sempre, mas na frente da qual se abria ao menos um futuro (LATOUR, 1994, p.129).

Ao analisar a sociedade moderna, Weber destaca que somente na civilização ocidental apareceram fenômenos culturais dotados de um desenvolvimento “universal”, tanto em seu valor como no seu significado. Para Weber, as sociedades modernas constituíram-se a partir de um longo processo de desenvolvimento de racionalização¹² que influenciou a formação de instituições, como o Estado e de ordens sociais, como o capitalismo. A diferença do tipo moderno de economia, o capitalismo, em relação aos tipos desenvolvidos anteriormente é, essencialmente, “a organização rigorosamente racional do trabalho sobre o fundamento da técnica racional”(WEBER, 1999, p.531b). Do mesmo modo, o Estado racional caracterizado pela burocratização e autonomização de suas funções e regras cada vez mais separadas de outras ordens sociais, como a religião, só ocorreu na modernidade. Apenas na modernidade ocidental existe a ciência num estágio de desenvolvimento que atualmente conhecemos como “válido”, cujo tratamento racional e sistemático por especialistas treinados, não existiu em

¹¹ A origem da modernização está ligada às grandes transformações econômicas e industriais iniciadas na Europa a partir do século XVII e XVIII. Entendido como um processo de transformação centrado na ideia de progresso e no desenvolvimento técnico ilimitado, o conceito é claramente ocidental e, muitas vezes, surge associado a outros, como industrialização, urbanização e desenvolvimento (GIDDENS, 1991).

¹² Racionalização significa tornar as ações humanas cada vez mais planejadas e calculadas tendo em vista fins pretendidos e meios mais adequados.

outras culturas (WEBER, 1999, p. 1,3 a).

Esse processo de modernização se move por si próprio e opera apenas com as leis funcionais da economia e do Estado, da técnica e da ciência, as quais se fundem em um sistema pretensamente imune a influências, no qual o modo de produção nas sociedades capitalistas industrialmente desenvolvidas exige permanentemente a renovação de técnicas para ser operado, de modo a proporcionar aumento da produtividade no trabalho e mais conforto à existência através do consumo.

Assim, a racionalização de que Weber se refere é um processo de transformação em longo prazo de estruturas sociais cuja verdadeira intenção é a de manter uma dominação ocultada por uma referência aos imperativos técnicos, cuja ação submete o homem e a natureza ao seu controle. Nesse contexto, a política fica reduzida a atender as necessidades funcionais e de regulação do sistema e que, segundo Dupas (2006, p.87), esta adquiriu um caráter negativo, orientando sua ação para evitar riscos que poderiam pôr o sistema em perigo e não para realizar finalidades práticas que interessem diretamente ao cidadão.

É em razão destas características, que em vários aspectos fundamentais, as instituições modernas sob diversos aspectos são únicas e por isso apresentam certas discontinuidades com as culturas e modos de vida pré-modernos. Uma das características mais óbvias que separa a era moderna de qualquer período anterior é seu extremo dinamismo é o que afirma o sociólogo inglês Anthony Giddens. O mundo moderno é um “mundo em disparada”. Não só o ritmo da mudança social é muito mais rápido que em qualquer sistema anterior, também a amplitude e a profundidade com que ela afeta práticas sociais e modos de comportamento preexistentes são maiores (GIDDENS, 2002, p.22).

Dinamismo e discontinuidade são características próprias da modernidade. Para Giddens, a modernidade nos últimos séculos é um fenômeno de dois gumes. Por um lado, o desenvolvimento das instituições sociais modernas e sua difusão em escala mundial criaram oportunidades bem maiores para os seres humanos gozarem de uma existência segura e gratificante, em relação a qualquer sistema pré-moderno. O lado ameaçador ou sombrio, que segundo Giddens, não foi previsto pelos principais pensadores que analisaram a sociedade, é que o desenvolvimento das forças de produção teria um potencial destrutivo de larga escala em relação ao meio ambiente (GIDDENS, 1991, p.16).

Não apenas a ameaça de confronto nuclear, mas a realidade do conflito militar formam também o “lado sombrio” da modernidade nos séculos XX e XXI. Se um conflito entre grandes potências eclodisse poderia erradicar completamente a humanidade. A possibilidade de conflito nuclear coloca perigos que nenhuma geração anterior teve que enfrentar

(GIDDENS, 1991, p.112). Outro pressuposto do autor é o de que por mais que tenha havido progresso na negociação internacional e no controle das armas, o risco de uma guerra maciçamente destrutiva permanecerá, uma vez que não se conseguiria erradicar o conhecimento técnico estabelecido e os armamentos poder ser reconstruídos a qualquer momento (GIDDENS, 2002, p.12).

Confiança e segurança, risco e perigo, caracterizam unicamente as condições da modernidade. Pessoas que vivem em países industrializados, e em certa medida em qualquer lugar hoje, estão geralmente protegidas contra alguns perigos enfrentados rotineiramente em tempos pré-modernos, como as forças da natureza. Por outro lado, novos riscos e perigos, tanto locais quanto globais, são criados humanamente pelos próprios mecanismos da modernidade. O risco é uma condição com a qual a sociedade moderna se defronta, e se diferencia do perigo no sentido de que o primeiro pode ser previsto e calculado como uma condição específica da sociedade moderna. Dessa forma a confiança em relação ao risco é termo que passa a existir apenas nesta sociedade, uma vez que são criados sistemas burocráticos de segurança, como forma de controle desses riscos. Já o perigo não pode ser previsto, a exemplo de nas condições da modernidade, existir o perigo de ocorrência de uma guerra nuclear ou de acidentes em uma usina nuclear.

Giddens destaca que especificar a confiança em culturas pré-modernas não é dizer que cenários tradicionais eram psicologicamente aconchegantes, enquanto os modernos não o são. Os perigos que enfrentamos na modernidade não derivam mais primariamente do mundo da natureza. É claro que ciclones, terremotos e outras catástrofes naturais ainda ocorrem. Mas em sua maior parte, nossas relações com o mundo físico são radicalmente diferentes daquelas das épocas anteriores, especialmente nos setores industrializados do globo.

À primeira vista, os perigos ecológicos que enfrentamos atualmente podem parecer semelhantes às vicissitudes da natureza encontradas na era pré-moderna. Entretanto, as ameaças ecológicas de hoje são resultado do conhecimento organizado, mediado pelo impacto da industrialização sobre o meio ambiente material. São partes do que Giddens (1991) chama de um novo perfil de risco introduzido pelo advento da modernidade. Os riscos ambientais com os quais lidamos, por serem globais, desafiam a noção de previsibilidade, ou seja, os riscos globais de grandes conseqüências catastróficas que todos nós corremos atualmente são elementos característicos de descontrole da modernidade, em função da possibilidade construída por sistemas de conhecimentos humanos de autodestruição da vida sobre a terra. Nesse contexto, a ciência e, sobretudo a técnica desempenham papel central como eixos estruturadores dessa condição.

Para Latour (1994) os modernos são vítimas de seu próprio sucesso. Eles criaram tantos híbridos que ficou difícil o trabalho de purificação. Desse modo, o mesmo autor questiona o fato de que talvez este quadro moderno tivesse conseguido se manter por mais algum tempo caso seu próprio desenvolvimento não tivesse estabelecido um curto-circuito entre natureza de um lado e os humanos de outro. Enquanto a natureza parecia dominada e inesgotável, questiona o autor, como classificar o buraco de ozônio e o aquecimento global do planeta por exemplo? Onde colocar estes híbridos, uma vez que é nossa obra? Em que mundo deve se abrigar estas multidões? Para o autor, tanto as multidões famintas, como o nosso pobre planeta, encontram-se ligados no mesmo nó górdio (LATOUR, 1994, p.54).

A separação do homem e natureza tão característicos da racionalidade moderna é também posta em crise com a emergência da crise ambiental, uma vez que a constituição da modernidade é uma espécie de adesão ideológica a essa separação, tornando-se necessária sua superação a partir de uma reconstituição entre o que Latour chama de humanos e não-humanos.

Nesse sentido, uma participação social numa esfera pública que envolva Estado sociedade e natureza, sinaliza como uma possibilidade de saída diante desta crise. Em Weber, por este ter uma visão de mundo mais pessimista, tem-se a impressão de que não é possível preservar a natureza no contexto das ordens sociais modernas. Para o autor, se o Estado é cada vez mais orientado pela racionalidade burocrática não teria como haver nem a preservação de sua fonte de progresso, com a ação econômica capitalista, e nem haver participação social e compartilhamento de valores éticos, com a complexidade administrativa própria do Estado burocrático. Com Habermas encontramos uma alternativa teórica a esse cenário desalentador analisado por Weber com a ideia de esfera pública e participação, num contexto de democracia discursiva.

A seguir apresentamos uma discussão de aspectos que caracterizam o Estado e a esfera pública na modernidade. Primeiramente caracterizaremos o Estado moderno, com base nas análises de Weber.

1.2. O Estado moderno: racionalidade e burocracia

Segundo Bobbio (1987) as duas fontes principais para o estudo do Estado são a história das doutrinas políticas e a história das instituições políticas, a exemplo do parlamento e do aparato administrativo. Entretanto, mais do que seu desenvolvimento histórico, o Estado é estudado em si mesmo, em suas estruturas, funções, elementos constitutivos, mecanismos,

órgãos etc., como um sistema complexo considerado em si mesmo e nas relações com os demais sistemas. Assim, neste item a principal referência teórica que norteará as discussões sobre o Estado é Max Weber, sociólogo alemão que analisou o Estado moderno como uma instituição que tem como fundamento a racionalidade, cujo princípio é a dominação legítima estruturada na organização burocrática de seu funcionamento.

O Estado Moderno: origens, características e fundamentos

O desenvolvimento do Estado moderno é iniciado através da ação do príncipe. Ele é quem abre caminho para a expropriação dos portadores autônomos e privados do poder que trabalhavam a seu serviço administrando-lhes as políticas daqueles que possuem meios de administração, de guerra e de organização financeira próprios. A totalidade desse processo é um paralelo completo ao desenvolvimento da empresa capitalista através da expropriação gradativa dos produtores independentes. Assim, o Estado moderno controla os meios de organização política, que na realidade se agrupam sob um chefe único. Nenhuma autoridade isolada possui pessoalmente o dinheiro que paga, ou os edifícios, ferramentas e máquinas de guerra que controla. Isso é essencial ao conceito de Estado moderno afirma Weber – a completa separação entre o quadro administrativo, os funcionários administrativos e os trabalhadores, em relação aos meios materiais de organização administrativa (WEBER, 1982; 1999).

Por isso, de acordo com o autor, este fundamento decisivo – a “separação” do trabalhador dos meios materiais de produção seja na economia, na empresa, na administração pública, nos meios bélicos do exército, no laboratório do instituto de pesquisa, entre outros é fundamental a compreensão da moderna organização estatal. Esta característica condiciona a autonomização de suas funções e regras cada vez mais separadas de outras ordens sociais, como a religião. Dessa forma, por exemplo, grupos sociais não podiam formar exércitos, uma vez que foram desapropriados dos meios materiais de fazer guerra e se defender.

Assim, na sua característica mais elementar, Weber conceitua o Estado moderno como sendo “uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes os meios materiais de organização” (WEBER, 1999, p. 529).

O Estado moderno é uma associação de dominação institucional que manifesta seu domínio no cotidiano da administração e encontra-se necessária e inevitavelmente nas mãos

do funcionalismo tanto militar quanto civil (WEBER, 1999, p. 529). A força combativa própria do domínio militar, na burocracia civil, fundamenta-se na disciplina do serviço. Neste aspecto, o moderno exército de massas é um exército burocrático, e o oficial representa uma categoria especial de funcionários em oposição ao cavaleiro do período pré-moderno. Para o mesmo autor, a função executiva do Estado constitui-se de uma organização de postos especializados segundo áreas do conhecimento, ocupados por funcionários públicos juridicamente treinados para monopolizar o uso legítimo do poder, com uma honra estamental¹³ altamente desenvolvida no interesse da integridade, cujo objetivo é afastar o perigo da corrupção (WEBER, 1999).

O crescimento de uma economia monetarizada e paralelamente à ascensão do absolutismo dos príncipes diante dos estamentos¹⁴ foi um dos pressupostos à moderna estrutura burocrática, cujo desenvolvimento do funcionalismo moderno especializado ocorreu em três áreas: finanças, técnica bélica e jurídica. Em seu desenvolvimento estas áreas encontram-se estreitamente imbricados, assim os recursos fiscais financiam o monopólio militar que garante o monopólio fiscal, ou seja, o sistema de apropriação e redistribuição fiscal e financeira, que está na origem do Estado moderno, repousa sobre uma dupla justificativa: o imposto real é apropriado para assegurar a defesa e a segurança do reino; a apropriação é feita em nome de uma entidade abstrata, o Estado, e não em benefício de um senhor. Aceitar pagar o imposto real, numa sociedade de economia monetária ampla, significa simbolicamente reconhecer uma missão específica do Estado que fundamenta sua autonomização em relação ao resto da sociedade, reforçando inclusive um de seus aspectos essenciais – a separação entre os meios de produção e o quadro administrativo, já mencionado anteriormente

O Estado moderno se constrói e se reforça com a guerra, cuja finalidade é desenvolver funções de coordenação administrativa e militar cada vez mais complexas. Assim, o desenvolvimento da técnica bélica exigia o oficial especializado e o refinamento do processo

¹³Honra estamental, espécie de *status* e “refere-se a uma exigência de uma condução da vida específica, dirigida a todos que querem fazer parte do círculo, e não precisa necessariamente, vincular-se a uma “situação de classe” (WEBER, 1999: 180-181)

¹⁴Estamentos, constitui uma forma de estratificação social com camadas mais fechadas do que classes sociais. Nas sociedades estamentais, cada indivíduo deve obedecer leis diferenciadas. Por exemplo, na sociedade feudal os direitos e deveres de um nobre eram diferentes dos direitos e deveres de um servo. Na obra de Max Weber, o conceito de estamento é ampliado. Passa a significar não propriamente um corpo homogêneo estratificado, mas sim uma certa teia de relacionamentos que constitui um determinado poder e influi em determinado campo de atividade.

jurídico, o jurista com formação específica. Dessa forma, nestas três áreas, Weber afirma que o funcionalismo especializado triunfou no século XVI.

Do ponto de vista sociológico, o Estado moderno é uma empresa, uma vez que o trabalho na sua essência é o mesmo na administração privada e na administração pública. Em ambas, de acordo com o autor, a relação de dominação dentro da organização está condicionada pelos mesmos fatores.

O fundamento decisivo do Estado moderno consiste na racionalidade, ou seja, a organização racional do trabalho burocrático de todas as associações de dominação humanas, desde a fábrica até o exército e o Estado, fundamentado na técnica racional praticadas pelo direito e pela administração. Este Estado, no sentido do Estado racional, somente se deu no Ocidente, e nasceu da aliança forçada entre o Estado nacional e o capital da classe burguesa, o qual tinha sua subsistência garantida através deste Estado (WEBER, 1999).

Para Weber, o termo racionalização refere-se a ações sociais racionalmente orientadas, ou seja, é a unificação sistemática de tudo que é controlável, consequentemente nesse processo, há uma substituição de costumes e tradições por uma adaptação planejada, também há uma adaptação do trabalho e da vida em função dos interesses objetivos e imediatos. Entretanto, esse é um processo que necessariamente não se dá de modo consciente e intencional, bem como não se trata de uma forma deliberada de dotar as instituições de maior eficiência, mas de uma característica inerente a determinadas instituições.

Assim, de acordo com autor, as sociedades modernas constituíram-se a partir de um longo processo de desenvolvimento de racionalização que marcou a formação de instituições, como o Estado e de ordens sociais, como o capitalismo. Esse tipo de racionalidade Weber chamou de racionalidade formal ou racionalidade de meios e fins, que ele diferenciou de outros três tipos: valorativa, afetiva e tradicional. A racionalidade valorativa prioriza os valores; a afetiva, as emoções que caracterizam o agente no momento em que age; por fim, a tradicional, leva em consideração tradições herdadas que são repetidas sem serem questionadas. Por isso, Weber parece considerar o primeiro tipo de racionalidade o de fins, como o mais racional de todos porque calcula o meio mais adequado para chegar a uma finalidade específica (WEBER, 1999, p.52).

Ao analisar tal situação, Weber ressalta a importância crescente das instituições formais e substantivamente racionais, cuja construção ocorreu com a destruição de diversos valores, sendo portanto orientada por uma lógica racional de meios e fins.

Weber vê no capitalismo a materialização da impessoalidade racional guiada pelos meios e fins e de acordo com Gerth e Mills (1982), ao contrário de Karl Marx, Weber não se

interessa em investigar os problemas da dinâmica capitalista, tais como o ciclo econômico, a crise capitalista, aspectos essenciais à caracterização que Marx fez do capitalismo. Para Weber, interessa as pressões institucionais do capitalismo, visto como a forma mais elevada de operações racionais. Também, diferentemente de Marx, que via no capitalismo uma irracionalidade como a concorrência de mercado não controlada, por exemplo, Weber por sua vez não via o capitalismo moderno como “irracional”, ao contrário ele vê suas instituições como a própria materialização dessa racionalidade (GERTH e MILLS, 1982, p. 66-67).

Desse modo, Weber destaca o que é específico no capitalismo moderno em oposição àquelas formas antiquíssimas de aquisição capitalista: a “organização rigorosamente racional do trabalho sobre o fundamento da técnica racional” (Weber, 1999, p.531). Tal característica não surgiu em nenhum dos Estados irracionalmente construídos. Desse modo, a dinâmica da empresa capitalista requer uma prática do direito e de uma administração, cujo funcionamento possa ser racionalmente calculado por normas gerais fixas, do mesmo modo que se calcula o provável rendimento de uma máquina. Também numa conexão muito próxima com o desenvolvimento do capitalismo moderno, o Estado se estrutura burocraticamente através de um direito racionalmente estatuído e de regulamentos racionalmente concebidos.

O capitalismo moderno necessita de garantias em suas ações, e para que esse sistema seja funcional é preciso que seus processos, normas e estruturas sejam previsíveis, calculáveis e neutros em relação aos indivíduos particulares. Por isso, que é importante a formatação de um direito secular, racional e procedimentalista, sem influência da cultura, dos costumes, ou da religião, que dê garantias para a existência de empresas que permita o que é essencial ao capitalismo – o lucro e o retorno ao proprietário.

De acordo com a análise do sociólogo alemão, a ordem estatal burocrática em seu aspecto mais racional e pleno é precisamente característica do Estado moderno, manifestada no aparato administrativo e destaca-se por uma qualidade que torna seu caráter inescapável: a especialização e o treinamento racionais. O funcionário moderno, como convém à técnica racional da vida moderna, está cada vez mais sujeito, constante e inevitavelmente, a um treinamento específico e cada vez mais especializado ao ponto de chegar a dominar, uma vez que o abastecimento vital da organização descansa sobre os seus serviços (WEBER, 1982; 1999).

O mesmo autor destaca que seria teoricamente imaginável uma eliminação progressiva do capitalismo privado, ainda que seja difícil, porém esta eliminação ressalta Weber, de modo algum significaria na prática, uma ruptura da “prisão de ferro” do moderno trabalho industrial, mas sim uma burocratização também da direção das empresas estatizadas ou transformadas

em algum outro tipo de empresa coletiva. Portanto, se acabasse o capitalismo privado, a burocracia estatal dominaria sozinha.

Por essa razão, a burocracia chega a ser o último valor que deve decidir sobre a forma em que se trata de seus assuntos, e faz isso incomparavelmente melhor do que qualquer outra estrutura de dominação. Como consequência para a vida política, Weber assinala que a criação da burocracia se revela como o “socialismo do futuro”, atrás do *slogan* da organização, da economia cooperativista e de outras expressões semelhantes na atualidade, que o assunto acabou concentrando a atenção do autor, com a finalidade de compreender até onde poderia ir um capitalismo concorrencial e competitivo de mercado.

Nesse contexto, Weber constrói uma análise entre a burocracia e a política. Para o autor, a burocracia não gera novas políticas, não toma iniciativas, simplesmente age mediante rotinas, e desse modo vai se consolidando e impondo o modo rotineiro de operar sobre a sociedade e o próprio Estado, solapando a dimensão política, visto que esta não pode depender da rotina. Em virtude disto, Weber via na burocracia um grande risco para a política, pois não queria uma sociedade submetida a uma rotina estanque. Do mesmo modo, o autor também via com preocupação o declínio do humanista de conhecimento amplo e a ascensão do especialista técnico, seja o burocrata ou o político profissional.

Nesse contexto, de acordo com Gerth e Mills, Weber sendo um liberal nostálgico, deplora o tipo de homem que a mecanização e a rotina da burocracia seleciona e forma, ou seja, um profissional limitado, examinado e certificado publicamente para exercer um posto e uma carreira, com isso este homem, segundo Weber, é carente de heroísmo, espontaneidade humana e inventividade (GERTH e MILLS, 1982:68).

Em diversos países do continente europeu a organização racional burocrática se desenvolveu, mas foi na Alemanha que ela teve seu desenvolvimento de forma mais virtuosa. Entretanto, seu ápice se deu nos Estados Unidos da América, cujo desenvolvimento do capitalismo ocorreu na sua forma mais plena (WEBER, 1999).

Essa burocracia, cujo processo de burocratização é característico do modelo ocidental de estrutura administrativa, opera de modo formal, mas não seria possível sem os valores, as práticas e as teorias que conformam o capitalismo moderno, visto que esta forma de organização especializada e baseada na divisão do trabalho se aplica a todas as associações de dominação humanas, desde a fábrica até o exército e o Estado. Embora já estivesse em andamento em organizações de diversos segmentos com aplicação na projeção de cargos e carreiras da vida profissional, desde o ingresso até os benefícios sociais desta, a utilização da burocracia teve seu auge com a guerra que significou antes de qualquer coisa, a marcha

triunfal dessa forma de vida e organização pelo mundo inteiro, destaca Weber. Isto foi possibilitado através do fundamento da “separação” – aqui já destacado - característico da moderna organização estatal, no qual os meios de produção e administração são separados do quadro administrativo.

O Estado moderno constituído e orientado fundamentalmente pela racionalidade burocrática, tal qual demonstrada acima através da análise de Weber, não considera as ordens valorativas, deixando de fora da política democrática. No entanto, como lidar com a pluralidade e as divergências próprias do mundo? Veremos que Habermas oferece uma alternativa teórica a esse contexto e apresenta uma proposta de esfera pública orientada pelo entendimento. Com base na obra de Habermas, a seguir é discutida a esfera pública, desde a esfera pública burguesa, que marcou a formação do Estado moderno, e que ao longo do tempo passou por uma profunda mudança estrutural com o conseqüente esfacelamento, até culminar numa proposta de um modelo habermasiano de esfera pública discursiva ou deliberativa.

1.3 A esfera pública no contexto da modernidade

A esfera pública constitui o modelo teórico de espaço público mais completo na modernidade política, e seu surgimento é inseparável do processo de constituição dos Estados-nação, uma vez que a construção institucional destes Estados correspondeu à formação das esferas públicas no interior das quais foram produzidos e reproduzidos os elementos que identificaram e definiram a nação. Portanto, é na constituição dos Estados nacionais e na definição da nação como comunidade política autônoma que define soberanamente seus destinos que a esfera pública tem relevante papel na sua estruturação.

Habermas foi um dos autores que mais se destacaram no conceito de esfera pública na contemporaneidade. Para o filósofo alemão, a esfera pública é a esfera da liberdade, a qual uma opinião pública pode ser formada. E, para que isto seja possível, o acesso à esfera pública tem de ser, em princípio, aberto a todos os cidadãos. De acordo com o autor, os cidadãos agem como público quando lidam com matérias de interesse geral sem ser objeto de coerção. Isto é, cidadãos agem como público quando têm a garantia de que podem associar-se e reunir-se livremente; e de que podem também expressar e publicizar as suas opiniões livremente. Na sua tese *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, publicada em 1964, o autor analisa a constituição histórica da esfera pública burguesa, a partir do desenvolvimento do capitalismo mercantil na Europa do século XVII. Na sua análise, Habermas a contextualiza partindo de suas diferenças com a esfera antiga da polis grega e seu conseqüente esfacelamento no início

do século XIX, com o desenvolvimento do capitalismo industrial e o surgimento do Estado de bem-estar social.

Inicialmente, o autor recorre à diferença atribuída pelos gregos entre a esfera da polis e a esfera privada. A primeira caracteriza-se por ser o espaço da ação de homens livres e iguais, dispensados do trabalho produtivo e realizadores do ócio contemplativo, em direta contraposição à esfera privada definida como o reino das necessidades vitais e da reprodução material, consequentemente a esfera do transitório e do supérfluo.

Este item tem por objetivo problematizar o desenvolvimento da esfera pública moderna na perspectiva analítica de Habermas. Inicialmente trataremos da esfera pública burguesa para, em seguida, contextualizá-la na atualidade.

1.3.1 Esfera Pública Burguesa: Origens, estrutura institucional, características, trajetória e funções políticas

Habermas, ao investigar a esfera pública burguesa do período iluminista na sua obra “Mudança Estrutural da Esfera Pública”, apresenta-a como uma categoria histórica¹⁵ que inicialmente constituiu-se de pessoas privadas que se reuniam num público para se engajar num debate acerca do princípio de dominação vigente: O governo absolutista, cuja concentração de poder estava nas mãos de um único governante de tal modo que o poder de Estado se estabeleceu em contraposição aos que lhes eram subordinados ou não exerciam nenhum cargo burocrático no Estado. Diante de tal circunstância, o raciocínio político das pessoas privadas contesta a natureza pública do poder público e, assim, de acordo com o autor, forma-se o esboço literário de uma esfera pública a funcionar politicamente (HABERMAS, 1984).

Esta perspectiva literária tem na cidade o centro vital da sociedade burguesa que além de ser economicamente determinante para a consolidação de uma sociedade industrial, caracteriza-se também como uma primeira esfera literária, que encontra suas instituições em espaços como jornais informativos, semanários críticos, círculos dos frequentadores dos cafés e salões parisienses e ingleses. O autor destaca que, ainda que estes espaços não tenham sido efetivamente concretizados como o espaço propriamente da esfera pública, foi a partir desses que esta foi institucionalizada enquanto ideia (HABERMAS, 1984, p.52)

¹⁵ A esfera pública burguesa se desenvolveu somente numa fase específica da sociedade burguesa; e apenas em virtude de uma constelação particular de interesses.

É com o desenvolvimento cultural das cidades que a esfera pública burguesa começa seu processo de institucionalização. Escreve Habermas: “ A preponderância da cidade é assegurada por aquelas novas instituições que, em toda sua diversidade, assumem na Inglaterra e França funções sociais semelhantes”(1994, p.47-48). Este processo de institucionalização se desenvolve a partir de uma crítica inicialmente literária e, depois, política, na qual começa a se efetivar uma espécie de embate entre os homens da sociedade aristocrática e da intelectualidade burguesa.

É assim que a esfera pública burguesa e a esfera privada se estruturam historicamente. A primeira, como esfera das pessoas privadas reunidas num público, reivindicando da esfera pública de poder regulamentador, a melhoria de funcionamento das leis de troca no mercado e do trabalho social. Ou seja, a sociedade civil burguesa reivindicando do Estado seus direitos. Pois, com a queda do poder dos senhores feudais, surge a disputa por essa fatia de poder entre a sociedade burguesa e a esfera pública regulamentada. A estratégia da burguesia se baseia, já que não tem poder, na exigência de mudança do tipo de dominação, característico da esfera pública. É importante destacar que esse aspecto, próprio da sociedade burguesa que reivindicou do Estado seu direito, é fator determinante na ideia de democracia participativa.

Todavia, essa exigência aponta para o fato de que é no âmbito privado, onde as pessoas se reconhecem como públicas, pois na modernidade acreditava-se que a esfera íntima da família estava separada da esfera da reprodução material, que o debate entre as esferas acontece.

Habermas (1984) afirma que a esfera íntima é o local que historicamente se origina a privacidade no sentido moderno. Porém, à medida que a troca de mercadorias avança nos limites da economia doméstica, a esfera restrita da família se delimita perante a esfera da reprodução social¹⁶, ou seja, há uma convergência entre esfera privada da família e a esfera da reprodução social. Para o autor, essa duplicação da esfera privada, em que o homem acumulava papéis distintos, de pai de família e dono de mercadorias, se baseia a compreensão política que a esfera pública burguesa tem de si mesma. Por isso, Habermas entende que a subjetividade originada da esfera privada da família, cria sua própria publicidade, na medida em que se caracteriza pela produção literária e cultural, em consequência é gestada nesta a esfera literária que é formadora de opinião, assumindo a função mediadora entre Estado e os

¹⁶Com a ascensão da economia de mercado, a reprodução da vida cotidiana se desdobrou para além dos confins do poder doméstico privado. A sociedade – enquanto um âmbito privado, que agora passava a se confrontar com o Estado – tanto se tornava uma matéria de interesse público (isto é, sobrevivência e trabalho tornavam-se assuntos públicos) quanto, aos poucos, passava a se diferenciar claramente do poder público. se tornavam publicamente relevantes – das trocas de mercadorias e do trabalho.

interesses da sociedade.

A esfera do mercado é chamada de esfera privada, a esfera da família, como cerne da esfera privada chamou-se de esfera íntima. Esta crê segundo Habermas (1984) ser independente daquela, quando na verdade está profundamente envolvida nas necessidades do mercado (HABERMAS, 1984, p.73).

A representação dos interesses de uma esfera privatizada da economia de trocas é interpretada com ajuda de ideias que brotaram do solo da intimidade da pequena família. A esfera burguesa tem aí o seu local genuíno, ou seja, a esfera da família, diferentemente do modelo grego ou antigo de esfera pública¹⁷, que se caracterizava por uma comunidade de cidadãos agindo em conjunto. No modelo moderno de esfera pública, ou esfera burguesa desenvolve-se uma consciência política¹⁸ que articula, contra a monarquia absoluta, a concepção e a exigência de leis genéricas e abstratas, que possibilitassem o avanço do modo de produção capitalista, de tal forma que aspectos que limitassem a liberalidade das ações mercantis fossem quebrados.

Sendo assim, a propriedade é deixada ao livre intercâmbio dos participantes do mercado, também a escolha da empresa e seu funcionamento, bem como a formação dos empregados, ficaram a critério da boa-vontade do empresário, a fixação do salário, à livre negociação entre empregador e empregado. Também ao lado dos sustentáculos do capitalismo comercial e financeiro, o crescente grupo de editores, donos de manufaturas e de fábricas torna-se dependente de medidas administrativas, nisso impera totalmente a vontade de não serem apenas regulamentados em suas atividades empresariais, mas através da regulamentação, sejam estimulados a tomarem iniciativas para que as empresas privadas possam trabalhar capitalistamente. Todos estes aspectos foram objetos das reivindicações da sociedade burguesa, através da esfera pública (HABERMAS, 1984).

Acima de tudo, a ficção de uma esfera pública é facilitada por assumir funções efetivas

¹⁷Os gregos não diferenciavam o âmbito social do político. E a esfera do privado era totalmente isolada da esfera pública. Para Habermas (1984), nos limites do *oikos*, ou seja, da casa, a necessidade de subsistência e a manutenção do que é exigido à vida, o serviço das mulheres, o trabalho dos escravos é escondido com pudor e permanecem mergulhados nas sombras da esfera privada. A ordenação política, como já é sabido baseia-se na economia escravagista em forma patrimonial. Os cidadãos estão efetivamente dispensados do trabalho produtivo; a participação na vida pública depende de sua autonomia privada como senhores da casa. A pólis oferece campo livre para a distinção honorífica: cada um procura destacar-se. As virtudes, catalogadas por Aristóteles, mantêm-se apenas na esfera pública, e é lá que elas encontram seu reconhecimento. A pólis era o fim último e necessário para o qual todo agrupamento humano tendia, ou seja, o fim mais elevado da vida humana (ARISTÓTELES, *apud* HABERMAS, 1984).

¹⁸Avritzer destaca que a burguesia é a primeira classe governante cuja fonte de poder é independente do controle do Estado e que se localiza no nível privado. Sua relação com o poder é, nesse sentido, estruturalmente diferente de outras classes na história, uma vez que renuncia ao exercício direto do governo, reivindicando, contudo, o direito de ter conhecimento do que faz o Estado. (AVRITZER, 2004).

no contexto da emancipação política da sociedade civil burguesa em relação à regulamentação mercantilista, sobretudo em relação ao regime absolutista. Por isso, a esfera pública assume funções políticas, mas o modo de ser da própria função só pode ser entendido, naquela fase específica da evolução burguesa, em que o intercâmbio de mercadorias e o trabalho social grandemente se emancipam de diretivas específicas. Esse tipo de discussão pública garantida pela autoridade estatal puderam ser incorporadas à ordem dos Estados constitucionais burgueses, esclarece o autor (HABERMAS, 1984, p.74 e 93).

No ordenamento político, a esfera pública passa a ter uma função central, de tal modo que se torna diretamente o princípio organizatório dos Estados de Direito burgueses com forma de governo parlamentar, como na Inglaterra, bem como as monarquias constitucionais, que através de sua atuação política passa a ter o status normativo de um órgão de automediação da sociedade burguesa com o poder estatal que corresponda às suas necessidades (HABERMAS, 1984, p.93).

Assim, o modelo de esfera pública que deu origem ao Estado moderno foi o modelo de esfera pública burguesa. O Estado liberal fazia exatamente parte dos interesses da classe burguesa. Nesse contexto, Habermas (1984) afirma que no sistema de trocas pré-capitalistas, os elementos do intercâmbio de mercadorias e de informações, só demonstraram a sua força revolucionária na fase do mercantilismo em que as economias nacionais e territoriais se constituem simultaneamente com o Estado moderno.

Para satisfazer as crescentes exigências do capital, que se torna cada vez mais nacionalizado e universal, e compartilhar os crescentes riscos, essas companhias elevam-se ao estatuto de sociedades por ações. Mas, para ir adiante, elas precisam de garantias políticas mais seguras. Os mercados do comércio exterior passam a ser agora considerados como “produtos institucionais”, que resultam de esforços políticos e de força militar. A antiga base de operações, as corporações locais, amplia-se assim até a nova base, o território nacional. Começa-se então um processo de nacionalização da economia citadina e que a partir daí é que se constituiu o que, desde então, é chamado de “nação” – o Estado moderno com suas instituições burocráticas e uma crescente necessidade de dinheiro. Esse processo impõe a necessidade de uma política estatal burocratizada, dispondo de um eficiente sistema de impostos que atende a demanda do capital. Desse modo, a administração financeira passa a se constituir sua principal função. Disso decorre a separação, que na Idade Média não existia, entre os bens do reinado e do Estado.

O Estado de Direito burguês pretende, à base da esfera pública em funcionamento, uma organização do poder público de tal modo que garanta a sua subordinação às exigências

de uma esfera privada que se pretende neutralizada quanto ao poder e emancipada quanto à dominação. Nesse sentido, as normas constitucionais são fundadas num modelo de sociedade civil burguesa, e por isso a esfera pública burguesa se rege com o princípio do acesso a todos e para tanto exige que o Estado adote leis genéricas e abstratas para a sua regulamentação, posto que com um Estado agindo em segredo ou arbitrariamente fica difícil para a esfera social cobrar e discutir seus direitos (HABERMAS, 1984).

Nesse movimento, aspectos que antes ficavam restritos ao campo da esfera privada (como a demanda por educação, saúde etc.) passavam agora a adentrar a esfera pública. Necessidades de grupos específicos (como os assalariados), cuja autoregulação pelo mercado dificilmente podiam esperar serem adequadamente satisfeitas tendiam agora à regulação estatal.

Entretanto, a sociedade cresceu, o processo de industrialização avançou e o antigo modelo liberal de esfera pública, a esfera pública burguesa, já não era mais aplicável às relações sociopolíticas de uma democracia agora de massas, industrialmente avançada, e constituída como um Estado de bem-estar social. E a esfera pública, que agora precisa mediar essas demandas, torna-se um campo para a competição entre interesses organizados.

1.3.2 Mudança na estrutura social e política da esfera pública: do esfacelamento da esfera pública burguesa à ascensão de uma esfera social como espaço de correlação de forças políticas

A partir de meados do século XIX, a esfera pública burguesa entra num processo de esfacelamento e de interpenetração com o Estado. Habermas aponta algumas situações históricas para isso: surgimento da esfera do social e da autoridade administrativa; independência do poder público dos Estados frente a sociedade privatizada; intervencionismo do Estado. Isto é, todos esses fatores colaboraram para a diluição da esfera burguesa, mas o principal deles foi certamente o fim do Estado liberal e o advento do Estado interventor que “ampliou a autoridade pública a setores privados e substituiu o poder público pelo poder social” (Habermas, 1984, p.170). Em outras palavras, é a relação entre socialização do Estado e estatização da sociedade.

Com a configuração dessa nova sociedade e desse novo Estado, as contradições e as desigualdades sociais ficaram evidentes, por isso a emergência de um Estado forte exigida pela burguesia para garantir o funcionamento da esfera da troca e do trabalho social, função antes resguardada à autonomia privada. Assim, com a expansão das relações econômicas de

mercado, surge a esfera social repolitizada, que escapa a distinção entre “público” e “privado”. Esta nova esfera dissolve aquela parte específica do setor privado, em que pessoas privadas reunidas num público regulam entre si questões gerais de seu intercâmbio, ou seja, a esfera em sua configuração liberal. A decomposição da esfera pública, própria da burguesia literária, demonstrada na alteração de suas funções políticas, está fundada agora na alteração estrutural entre esfera pública e setor privado (HABERMAS, 1984, p.177).

Esse desenvolvimento conduziu ao que Habermas chama de “refeudalização” da esfera pública”. Isto é, organizações de grande escala (corporações, partidos, sindicatos) passaram a operar em torno de compromissos políticos com o Estado e entre elas mesmas (se possível, atrás de portas fechadas, como lembra Habermas). Os interesses organizados sobrepõem os interesses privados próprios da esfera pública burguesa. Os sindicatos, os empresários, com sua força social transforma em dinâmica política e assim procuram influenciar a legislação e as medidas administrativas, bem como são admitidas à cogestão do próprio Estado, retroagindo sobre a própria esfera (HABERMAS, 1984, p.176-177).

Esse Estado interventor possibilita, por um lado, a participação política, a exemplo do sufrágio universal implementados na Inglaterra e na França de Napoleão III, como meio de contrapor o poder econômico por meios políticos. Dessa forma, apoiadas nessa possibilidade formalmente permitida de participação política, as camadas pobres, bem como as classes ameaçadas de pauperização, procuravam conquistar uma influência que deveria compensar politicamente a igualdade de oportunidades que é violada no setor econômico. No entanto, por outro lado esse Estado interventor impede a organização social, como a lei anti-socialista de Bismarck. Dessa forma, o Estado converte sua força social em força política e vice-versa. Destaca Habermas:

As intervenções do Estado na esfera privada a partir do final do século XIX permitem reconhecer que as grandes massas, agora admitidas à cogestão conseguem traduzir os antagonismos econômicos em conflitos políticos: as intervenções vão em parte ao encontro dos interesses dos economicamente mais fracos, em parte também servem para repeli-los (HABERMAS, 1984, p.174).

De um modo geral, as intervenções do Estado, mesmo onde tenham sido obtidas contra interesses “dominantes” estão no interesse da manutenção de um equilíbrio do sistema que não pode ser mais assegurado através do livre mercado. Até mesmo porque, a luta de forças democráticas como a dos trabalhadores assalariados contra o capitalismo é que possibilitou que este continuasse a existir, uma vez que além de propiciar condições de vida

suportáveis aos trabalhadores, também possibilitou que se mantivessem abertos os mercados de colocação de produtos acabados produzidos pelas indústrias, evitando assim um ataque suicida ao próprio sistema capitalista.

A esfera pública social estabelecida, com sua promessa de acesso a todos, reforça uma tendência dos economicamente mais fracos. O Estado social garante alguns benefícios, como seguro desemprego, seguro saúde entre outros. Assim o Estado vai ampliando suas funções, deixando de ser o pequeno Estado liberal. Este crescimento não é só dado pelos numerários dos orçamentos estatais, que demonstram uma ampliação de suas atividades administrativas habituais, mas, sobretudo conquistou uma série de novas funções adicionais, seja coordenando atividades econômicas privadas através de planos de metas, ou ainda se tornando ele mesmo produtor e distribuidor, seja ampliando os serviços públicos em consequência do crescimento econômico e do próprio Estado.

A fórmula da “previdência coletiva” encobre a multiplicidade das funções recém-acrescidas ao Estado-social e também a multiplicidade de interesses privados coletivamente organizados que se entrecruzam e que estão subjacentes a este crescimento. Assim, os poderes societais altamente organizados assumiram funções políticas (investimento em infraestrutura coletiva, produção para e controle de setores estratégicos à comunidade etc.).

A participação enquanto direito e exigência aponta para um Estado produtor, repartidor, distribuidor, distributivo que não deixa por conta dos indivíduos a sua situação social, mas vem ajudá-los através de garantias. Este é o Estado da social democracia. Entretanto, Habermas destaca que:

O processo, politicamente relevante, do exercício e do reequilíbrio dos poderes transcorre diretamente entre as administrações privadas, as associações, os partidos e a administração pública; o público enquanto tal só esporadicamente é inserido neste circuito de poder (HABERMAS, 1984, p.208)

As pessoas privadas, à medida que são assalariadas e admitidas ao trabalho, precisam fazer-se representar coletivamente as suas reivindicações publicamente relevantes. Entretanto, em virtude dos interesses de instâncias econômicas e políticas sobreporem a esses, os interesses das massas são subtraídos e a sua reprodução social limita-se apenas ao consumo, voto e peso na pressão de determinadas organizações e interesses.

O filósofo alemão destaca que o espaço social das pessoas privadas reunidas para formar um público, dá lugar a fatores objetivos como poder de compra e status sócio-econômico. A função mediadora entre Estado e sociedade que outrora era de uma esfera

pública, agora passa as instituições que exercem a distribuição do poder num jogo com o aparelho do Estado.

Assim que o Estado avança cada vez mais no sentido de ele mesmo tornar-se cada vez mais o portador da ordem social, ele precisa se assegurar para além dos direitos sociais básicos e assim estabelece um direito positivo. No lugar de uma garantia formal, precisa aparecer uma garantia material que prescreve, considerando os pactos de interesse, as regras programáticas de uma justiça distributiva. Por isso, é que o Estado “com obrigações sociais” precisa vigiar para que o equilíbrio de interesses que surge se mantenha no âmbito do interesse geral (HABERMAS, 1984).

A própria realidade constitucional modificada na social democracia leva a considerar que os direitos liberais básicos de outrora precisam ser agora repensados como direitos de participação, já que se trata de um Estado de direito democrático e social, e só através da garantia da estrutura do Estado é que assegura uma igualdade de chance de acesso à esfera pública. A liberdade de reunião e de associação precisa, de uma garantia estrutural, que só através da estruturação garanta aos cidadãos a participação na esfera pública política, obrigando a organização a preencher uma determinada tarefa e a ter uma correspondente ordem interna em sua estruturação. Pois, enquanto grandes organizações burocratizadas, os partidos e as associações públicas detém um oligopólio na constituição de reuniões e associações que sejam politicamente relevantes, e a esta obrigação corresponde garantir determinadas reivindicações. Esse processo de “Mudança Estrutural da Esfera Pública” é descrito por Habermas da seguinte forma:

O tipo-ideal burguês previa que, a partir de uma esfera íntima bem fundada na subjetividade correlata ao público, se cristalizasse uma esfera pública literária. Ao invés disso, esta se torna hoje uma porta aberta por onde entram as forças sociais sustentadas pela esfera pública do consumismo cultural dos meios de comunicação de massa, invadindo a intimidade familiar. O âmbito íntimo desprivatizado é esvaziado jornalisticamente; uma pseudo-esfera pública é reunida numa zona de “confiança” de uma espécie de superfamília (HABERMAS, 1984:192).

Habermas, também destaca que a esfera pública perdeu seu caráter específico ao se transformar a esfera pública literária em relação à esfera política, assumindo funções de propaganda. Quanto mais ela pode ser utilizada como meio de influir política e economicamente, como meio de administração, tanto mais apolítica ela se torna no duto e tanto mais aparenta estar privatizada (HABERMAS, 1984, p. 207-208)

A própria ideia de esfera pública que outrora representou uma racionalização da autoridade no âmbito das discussões públicas entre pessoas privadas, explica o filósofo, está

ameaçada de se desintegrar com essa transformação estrutural da esfera pública, uma vez que tem permitido que as lógicas sistêmicas do poder econômico e do poder administrativo colonizem o mundo da vida.

Entretanto, ainda na obra “Mudança Estrutural da Esfera Pública” o filósofo alemão, aponta soluções para preservação desta esfera pública ameaçada. E, de acordo com o autor, esta preservação só pode ocorrer enquanto uma racionalização do exercício do poder político e social, sob o controle mútuo de organizações rivais, comprometidas com a esfera pública e com o seu princípio fundamental: a publicidade (HABERMAS, 1984).

1.3.3 – Esfera pública na atualidade: a construção de um modelo discursivo

Em sua obra “Direito e Democracia”, Habermas produz um modelo procedimental da política, fundamentado e estruturado no poder comunicativo que ele tenta conciliar com um conceito/modelo normativo de política centrado no Estado. Ele afirma que a esfera pública constitui na atualidade o local de disputa entre princípios divergentes de organização social. Nela, os movimentos sociais formados na sociedade civil constituem os atores que reagem à transformação e à burocratização, isto é, à colonização pelas lógicas sistêmicas, tanto do mercado quanto do Estado. Em virtude disso, é que Habermas vai afirmar que os movimentos sociais constituem os principais agentes capazes de propor e assegurar a defesa das formas de sociabilidade e interação ameaçadas pela racionalidade sistêmica do Estado e da economia.

Nesse sentido, apoiando-se num modelo desenvolvido por B. Peters¹⁹, Habermas desenvolve um modelo sociológico que se orienta para o peso empírico do fluxo oficial do poder no Estado de Direito. Nesse contexto, na circulação do poder regulado pelo Estado de Direito, os processos de comunicação e de decisão do sistema político constitucional são ordenados no eixo centro-periferia. Ou seja, o núcleo central do sistema político é formado pelos já conhecidos complexos institucionais: a administração (incluindo o governo) o judiciário e o complexo parlamentar, este é o mais aberto para a percepção dos problemas sociais (HABERMAS, 1997).

Nas margens da administração, forma-se uma espécie de periferia interna (incluem-se aí universidades, entidades representativas etc) e que formam redes complexas de implementação (sistemas de negociação) que se interpõem entre a administração pública e as organizações privadas, grupos de interesse, igrejas, uniões etc, que preenchem funções de

¹⁹ Die Peters. *Integration modern Gesellschaften*. Frankfurt/M, 1993, Cap.9.2 *apud* Habermas 1997.

coordenação em domínios sociais carentes de regulação, porém intransparentes ressalta o autor. Esse contexto periférico formador de opinião em temas específicos exerce influência pública, fazem parte da infra-estrutura civil de uma esfera pública dominada pelos meios de comunicação de massa, através de seus fluxos comunicacionais diferenciados e interligados.

É nesse contexto que, de acordo com Habermas (1997) B. Peters²⁰ introduz dois elementos esclarecedores: o primeiro, um modelo de comportas, formado pelo núcleo central do sistema político, e o segundo, compreende dois modos de elaborar problemas decisivos para regulação dos fluxos de comunicação, sendo um o ciclo que vai da periferia ao núcleo central se interligando ao complexo parlamentar, e o outro às constelações de poder existentes nos procedimentos normativos das burocracias (HABERMAS, 1997).

Nesse processo, Habermas sustenta seu modelo sociológico numa ação comunicativa. Assim, de acordo com o autor, no ciclo que vai da periferia ao núcleo central, as decisões impositivas, para serem legítimas, têm que ser reguladas por fluxos comunicacionais que partem da periferia e atravessam o sistema de comportas dos procedimentos próprios da democracia e do Estado de Direito antes de passar pela porta de entrada do complexo parlamentar ou dos tribunais. Nesse esquema aqui delineado, o autor destaca que os processos políticos de formação da vontade devem ser decisivos para o desenvolvimento político.

Para Habermas, somente assim, é possível evitar que o poder do complexo administrativo ou o poder social das estruturas intermediárias que têm influência no núcleo central se tornem independentes em relação ao poder comunicativo que se forma no complexo parlamentar. O autor ressalta também que esta condição supera o modo comum de proceder nas democracias ocidentais, uma vez que nessas comunicações circulares que atravessam o fluxo “oficial” do poder contribuem para a redução da inevitável complexidade do ciclo oficial, na medida em que reduzem os problemas a unidades menores.

O outro modo do fluxo comunicativo consiste em identificar as constelações de poder existentes nos procedimentos normativos das burocracias (leis, orçamentos, petições, disputas eleitorais etc.), ou seja, conhecer a dinâmica de funcionamento destes processos é decisivo para que as rotinas exercidas continuem abertas a impulsos renovadores oriundos da periferia, e deste modo se obtenha uma consciência da problematização, maior atenção pública e busca intensificada de soluções. É através da pressão pública que se força uma atualização de normas e rotinas reguladas juridicamente no Estado de Direito, visto que as instituições decisórias que se encontram sob a pressão do tempo, têm pouca sensibilidade para problemas

²⁰*Idem*

latentes, que não são captados, ou são captados de modo ineficiente pelas rotinas normais, e quase nenhuma iniciativa para elaboração dramática bem-sucedida de novos problemas. (HABERMAS, 1997:89-90).

De acordo com Habermas (1997), uma interpretação realista do conceito discursivo de democracia possibilita que a emancipação ilegítima do poder social e administrativo, que se afasta do poder comunicativo, gerado democraticamente, poderá ser anulada na medida que a periferia for capaz de e ter boas razões para “farejar” problemas latentes de integração social, cuja elaboração é essencialmente política, e desse modo identificá-los, tematizá-los e introduzi-los no sistema político, passando pelas comportas do complexo parlamentar ou dos tribunais, fazendo com que o modo rotineiro seja quebrado. Dessa forma cresce a necessidade de integração que pereniza crises e acelera os processos de aprendizagem em detrimento de processos progressivos e autônomos de diferenciação funcional. Entretanto, em relação à capacidade da periferia de perceber problemas da sociedade como um todo, de interpretá-los e de colocá-lo em cena de modo inovador, capaz de chamar a atenção, Habermas destaca que a periferia consegue preencher estas expectativas fortes, na medida em que redes de comunicação pública não institucionalizada possibilitam processos de formação de opinião mais ou menos espontâneos.

Por isso, segundo ele, a reconstrução da esfera pública só ocorre dentro de uma perspectiva emancipatória quando se garante aqueles procedimentos racionais, discursivos, participativos e pluralistas que permitem aos atores da sociedade civil forjar um consenso comunicativo e uma autorregulação, fonte da legitimidade das leis. São esses procedimentos que possibilitam o que o autor chama de democracia radical (HABERMAS, 1997, p.90, 97 e 104).

De acordo com Avritzer e Costa (2004) na construção do modelo discursivo de esfera pública, Habermas mostra que o espaço público continua estabelecendo, como órbita insubstituível de constituição democrática da opinião e da vontade coletivas, a mediação necessária entre sociedade civil, de um lado, e o Estado e o sistema político, de outro.

Assim, com base em tais ideias, Habermas apresenta sua definição de esfera pública como um fenômeno social tão elementar para a descrição da ordem social quanto ação, ator, associação ou coletividade. Para o autor, a esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, organização ou uma estrutura normativa. Ela tampouco constitui um sistema: embora permita que se delineiem seus limites internos, externamente ela se caracteriza por ter horizontes abertos, permeáveis e móveis. Sua descrição mais completa é a de uma rede para a

adequada comunicação de conteúdos e de tomada de posições e opiniões, na qual os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados (HABERMAS, 1997, p. 92).

Habermas defende uma esfera pública sustentada numa estrutura comunicacional orientada pelo entendimento que se dá dentro de uma comunidade de sujeitos que interage no mundo da vida, numa racionalidade que esteja aberta às relações intersubjetivas que visa o consenso entre os sujeitos. O consenso estabelecido aqui favorece a formação de uma rede de interações sociais que elaboram possíveis soluções para diversas questões pertinentes no mundo da vida. De acordo com o autor, os que agem comunicativamente encontram-se numa situação que eles mesmos ajudam a constituir através de suas interpretações negociadas cooperativamente, distinguindo-se dos atores que visam o sucesso e que se observam mutuamente como algo que aparece no mundo objetivo.

O espaço de uma situação de fala, compartilhado intersubjetivamente, abre-se através das relações interpessoais que nascem no momento em que os participantes tomam posição perante os atos de fala dos outros.

As condições procedimentais, de que o filósofo alemão se refere e que são necessárias para que uma esfera pública possa operar e produzir uma opinião pública qualificada consiste no fluxo comunicativo provindo do mundo da vida, fundamentalmente em associações voluntárias desvinculadas do mercado e do Estado a que se denomina sociedade civil. Nesses processos os conteúdos e tomadas de posição devem ser transmitidos através de uma ampla circulação de mensagens compreensíveis, estimuladoras da atenção, de modo a assegurar uma inclusão suficiente dos participantes. Porém, as regras de uma prática comunicacional, seguida em comum entendimento, têm um significado muito maior para a estruturação de uma opinião pública, ressalta Habermas.

Em sua própria dinâmica a esfera pública atual apresenta mecanismos de seleção que implicam a definição prévia de quais temas serão efetivamente tratados como públicos e quem serão os atores a serem ouvidos. No modelo de esfera pública habermasiano as manifestações são escolhidas de acordo com temas e tomadas de posição pró ou contra. Para o autor, o assentimento a temas só se forma como resultado de uma controvérsia mais ou menos ampla, na qual propostas, informações e argumentos podem ser elaborados de forma mais ou menos racional, e nesse sentido pode variar no nível discursivo de formação da opinião e da vontade (HABERMAS, 1997).

Entretanto, o mesmo autor ressalta que o limiar entre esfera privada e esfera pública não é definido através de temas ou relações fixas, porém através de condições de comunicação modificadas que não isolam simplesmente a esfera privada da esfera pública,

pois canalizam o fluxo de temas de uma esfera para a outra. Dessa forma, ressalta o autor que a orientação pelo entendimento, característica deste modelo discursivo, fundamentado na comunicação, que prevalece na prática cotidiana, continua valendo também para uma comunicação entre estranhos, que se desenvolve entre esferas complexas e ramificadas.

Habermas ressalta a complexidade organizacional que caracteriza a esfera pública na atualidade e destaca que a partir do momento em que o espaço público se estende para além do contexto das interações simples, entra em cena uma diferenciação que distingue entre organizadores, oradores, ouvintes e entre arena e galeria. Os papéis do ator se multiplicam e se profissionalizam cada vez mais, e o alcance da mídia tem diferentes chances de influência. Entretanto, Habermas ainda destaca que a influência política que os atores obtêm sobre a comunicação pública, tem que apoiar-se em última instância, no assentimento de um público de leigos que possui os mesmos direitos, uma vez que o público possui esta autoridade que lhe é constitutiva para a estrutura interna da esfera pública (HABERMAS, 1997, p.96).

O mesmo autor destaca que é necessário distinguir a legítima participação da mera manipulação, ou da simples cooptação ou ainda, o que é mais grave, da pseudo-participação. Nesse sentido Habermas (1983) afirma que:

Deve-se considerar que a participação política, além de ser um produto, é também um elemento propulsor do difícil e incerto caminho da humanidade em direção à sua própria emancipação. Com isto, evita-se o perigo de tratá-la como um fator que, ao lado de outros, garantem o equilíbrio do sistema e de reduzir democracia a simples regras de um jogo.

Para Habermas é necessário fazer uma distinção entre atores que surgem do público e atores que participam na reprodução da esfera pública e atores que ocupam uma esfera pública já constituída, a fim de aproveitar-se dela. Habermas aponta como exemplos dessa situação, os grandes grupos de interesses, bem organizados e ancorados em sistemas de funções, que exercem influência no sistema político através da esfera pública. Utilizam-se de seu poder social e o convertem em poder político, fazendo campanha a favor de seus interesses, utilizando-se de uma linguagem capaz de mobilizar convicções.

Este entendimento de Habermas sobre a autonomia do espaço público participativo, que possibilita a emancipação da sociedade civil dos controles burocráticos do Estado e das imposições do mercado, é a saída ao cenário analisado por Weber de total dependência do homem as imposições das ordens sociais como o Estado e o capitalismo. De acordo com este raciocínio do autor da teoria comunicativa, a esfera pública é entendida democraticamente como o espaço da criação de procedimentos sociopolíticos de cuja formulação e adoção

devem poder participar todos os afetados por normas sociais gerais e pelas decisões políticas coletivas. Estas possibilidades não foram consideradas por Max Weber ao analisar os processos da racionalidade de meios e fins que caracterizam a sociedade moderna, embora Habermas concorde com este aspecto da análise de Weber contrapondo sua afirmação, acrescentando a racionalidade comunicativa a sua análise social.

Toda essa discussão sobre o Estado moderno racional e a esfera pública empreendidas por Weber e Habermas respectivamente estão relacionadas ao contexto das sociedades européias. Entretanto, no Brasil o surgimento do Estado e a constituição de sua esfera pública passaram por processos diferenciados e em função disto possuem características específicas na formação de suas instituições.

1.4 A formação das instituições políticas brasileiras e a constituição de espaços públicos no Brasil

Nesta parte, são analisados aspectos que caracterizam a formação do Brasil no seu aspecto social como nação e povo, bem como no cenário de constituição político da sociedade. A análise limita-se, tão somente, a demonstrar os principais marcos teóricos que contribuíram para a nossa formação política e social e que ainda podem se refletir na esfera pública e na condução da política do Estado.

Inicialmente, são descritos os principais traços dessa formação na ótica de Raimundo Faoro e Sérgio Buarque de Holanda, dois dos principais pensadores que analisaram a sociedade brasileira e, em seguida, é analisada a participação social em Sergipe no processo de redemocratização, e por fim, é caracterizada a participação social no Brasil no contexto atual.

1.4.1 A formação das instituições políticas no Brasil

A formação histórica das instituições no Brasil é tratada a partir de diferentes perspectivas. Na de Raimundo Faoro, ela se configura como resultado de um processo histórico, cujas origens remontam ao Estado estamental português. Na obra *Os Donos do Poder*, escrita em 1958, o autor analisa a estrutura política brasileira e vai buscar nas características da formação histórica portuguesa um dos fatores determinantes que explica a história da sociedade brasileira, cuja característica histórica mais marcante de seu

desenvolvimento e que tem se mostrado de difícil rompimento é o patrimonialismo²¹, compreendido como uma marca consolidada pelo Estado estamental português²².

Esse Estado, muito precocemente constituído em Portugal²³, foi transplantado para o Brasil no período após o descobrimento e depois intensificado com a vinda da corte portuguesa no século XIX. Um Estado pronto e acabado, funcionando como apêndice do Estado português, que paira sobre um território onde não há sociedade civil conscientemente organizada que na esfera pública não consegue se contrapor aos desígnios autoritários da chefia política. Esta ausência do indivíduo brasileiro na formação e evolução de grupos sociais para a condução da vida política no Brasil revela, na análise de Faoro, a fragmentação da sociedade brasileira no trato com as matérias de ordem coletiva.

Faoro mostrou que tanto em Portugal quanto no Brasil não houve o desenvolvimento de uma organização social compatível com o feudalismo. Ao contrário o que se destacou foi a força do poder central marcada pela forte presença do Estado na vida dos indivíduos, demonstrando na tradição luso-brasileira marcas de uma evidente estrutura de cunho patrimonial e centralizador refletindo na diminuição da influência da sociedade.

Nesse contexto, o Estado tem a função de organizar o comércio, incrementar a indústria, assegurar a apropriação da terra, estabilizar preços, determinar salários, enfim todas as funções que visavam o enriquecimento da nação e o proveito do grupo que dirige. O mercantilismo opera sob tal constelação como agente unificador e centralizador. Desse modo, o Estado sendo elevado a uma posição prevalente, ganha poder, internamente contra as instituições e classes particularistas e, externamente, estrutura-se como nação em confronto

²¹ O termo Patrimonialismo, cuja origem teórica remonta aos conceitos de Max Weber e que, via de regra, tendia a associar o trato da coisa pública pela autoridade como se particular fosse, abre um vasto campo de investigações a quem se interessar pelo estudo das instituições políticas nacionais (SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo e a Formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna.** Disponível em: <www.conpedi.org/manuel/arquivos/Anais/Daniel>) Nas palavras de Weber: “falaremos de Estado patrimonial quando o príncipe organiza seu poder político sobre áreas extrapatrimoniais e súditos políticos – poder que não é discricionário nem mantido pela coerção física – exatamente como exerce seu poder patriarcal” (Weber, 1999, v.2, p.239).

²² Para compreender o fenômeno da existência do estamento, que se forma atrelado a uma concentração de poder, é preciso entendê-lo como estruturação de uma espécie diferente de comunidade ou categoria social. Seria algo quase como “os donos do poder”, tratando-se de um poder específico, quer seja, o poder econômico do reino. Como uma demonstração de seu poder, o estamento controlava as questões comerciais e financeiras do Estado sobre o qual estava atrelado. O estamento político se constitui na forma de uma comunidade cujos “[...] membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder” (FAORO, 2001, p.60). O que unia o estamento era o interesse em conquistar vantagens materiais e espirituais exclusivas. O estamento se constituiu como um órgão do Estado patrimonial, de caráter burocrático exclusivamente integrado por comerciantes destacados. De acordo com Faoro o estamento foi vigoroso o bastante para sufocar o aparecimento de um pensamento social novo (FAORO, 2001, p.278).

com as outras. É esse fluxo entre Estado e comércio que gera o sistema mercantilista, próprio à expansão do aparelhamento estatal, condutor da economia e beneficiário da atividade comercial (FAORO, 2001, 80-81).

Foi graças a essa concepção e estruturação de Estado, que se permitiu, racionalmente justificada, a política e transporte de tráfico, segundo a qual se supôs que o Estado seria rico se fluísse no país muito dinheiro. Assim, encontram-se as bases para a expansão do capitalismo comercial, cuja orientação política²⁴ só é compatível com a organização política estamental. Nesse contexto, o Brasil, de terra a explorar, converte-se em três séculos de assimilação dessa prática, no herdeiro dessa trajetória (FAORO, 2001, 80-81).

Faoro destaca que a obra política e comercial da colonização tinha como ponto de apoio a distribuição de terras. Aí se fixava o centro da empresa do príncipe, calcada sobre a agricultura capaz de condensar populações e criar as cobiçadas riquezas de exportação. Nessa tarefa de povoar o imenso território encontrou nas “arcas da tradição”, um modelo legislado; as sesmarias. (FAORO, 2001, p.146).

Assim, a política de colonização portuguesa, partindo da fundação de vilas e atendendo aos interesses colonialistas da Metrópole, tomara, inicialmente, a descentralização como estratégia para a ocupação territorial, um modo mais seguro de garantir a dependência da Colônia. A lógica de dispersão do poder em diversos pólos justificou a instituição das Capitanias Hereditárias, concedidas aos donatários sob regime de sujeição à Metrópole e com autonomia interna, cabendo àqueles, entre outros poderes, o de criar Vilas. Estas, de acordo com Faoro, criavam-se antes da povoação com a organização administrativa precedida ao afluxo das populações. Prática que é modelo da ação do estamento, repetida no Império e na República: a criação da realidade pela lei, pelo regulamento e não pela livre organização da sociedade.

Faoro argumenta que até mesmo antes da formação de algumas vilas coloniais, antes mesmo da afirmação de um patronato rural dominante, de coronéis chefes de engenho e de líderes regionais, já havia no interior do Brasil todo um sistema cartorial apto a registrar, controlar e fiscalizar as produções, ou seja, não havia autonomia dos latifundiários para o exercício de suas atividades sem que os donatários das capitanias hereditárias estivessem sob a égide da Coroa. A propriedade rural brasileira tomou fôlego e se expandiu para a exploração de artigos exportáveis, ligados ao mercado mundial através de Lisboa. A colonização era

²⁴ Nesse aspecto tem-se como exemplos as grandes descobertas de Portugal e Espanha em suas expansões ultramarinas nos sec. XV e XVI.

negócio do rei, dentro do quadro marítimo e universal, sob o controle financeiro da Coroa. (FAORO, 2001, p.142; 157).

Faoro destaca que tal modelo institucional foi transformado historicamente em padrão no qual se estruturaram os processos políticos no Brasil como a Independência, o Império e a República. Mesmo a República, pensada sob os moldes federativos da descentralização, não escapou à força centralizadora da tradição vigente, apropriada posteriormente pelos militares identificados com a salvaguarda da unidade nacional.

Nesse contexto, o Estado no Brasil sempre sobrepôs-se, estranho, alheio, distante da sociedade, amputando todos os membros que resistissem ao domínio. Faoro escreve que “nenhuma comunicação, nenhum contato, nenhuma onda vitalizadora fluiu entre governo e as populações: a ordem se traduz na obediência passiva ou no silêncio”. (FAORO, 2001, p.192).

Assim, na formação das instituições políticas no Brasil, retratada por Faoro, o Estado antecedeu a sociedade, e a organização político-administrativa que se formou não surgiu de uma consciência crítica social como foi especialmente com a organização da sociedade americana. Esse caráter da sociedade brasileira é caracterizado em toda a sua obra denotando esta ausência do indivíduo brasileiro na condução da vida política no Brasil revelando a fragilidade da cidadania sempre dependente da atuação estatal em sua vida privada e extremamente condescendente com a ação do Estado na condução dos assuntos de interesse coletivo.

Faoro afirma que é flagrante a disparidade da sociedade brasileira do período colonial como modelo de sociedade, uma sociedade dispersa “em estado de dissociação intensa” (FAORO, 2001, 192-193). Portanto, não há para ele noção de cidadania, entendida no sentido de ser esta o centro da política, núcleo de poder e de decisão, receptáculo de direitos e deveres. Estes são aspectos decorrentes do modo de colonização empreendido por Portugal, fato que na comparação da sociedade brasileira com a americana o autor destaca que “o inglês fundou na América uma pátria, o português um prolongamento do Estado” (FAORO, 2001, p.145).

Diferente da América de colonização saxônica, em que a sociedade é um pacto entre indivíduos, e o Estado nasce desse pacto, a América de colonização ibérica instaura primeiro o Estado, para depois constituir a sociedade.

Com destaque a essa tradição, de origem portuguesa implementada no período da colonização, porém apropriada e continuada na obra do Império no Brasil pela herança do poder, Faoro dá a impressão de recusar à história brasileira qualquer princípio que, desde a sua fonte, não tenha estado comprometido com a sua herança ancestral portuguesa, ou seja, o

aspecto de uma origem corrompida e, que passado de geração para geração teria marcado, desde sempre, a história do Brasil privando-o de uma característica própria, sem a qual impede que este se afirme como nação.

Em outra perspectiva, a interpretação que Sérgio Buarque de Holanda faz da sociedade brasileira em *Raízes do Brasil*, obra escrita em 1936, converge com a análise de Faoro no que se refere à existência do patrimonialismo como marca da nossa estrutura social. Entretanto, diferentemente da análise de Faoro, empreendida mais de 20 anos depois da sua, Buarque mostra que os processos que condicionaram nossa formação social são históricos e, portanto, sujeitos a transformações.

Na sua análise, Buarque de Holanda entende que o núcleo gerador e organizador da sociedade brasileira, desde sua origem colonial foi à família patriarcal e não o Estado português, como afirmado posteriormente por Faoro. Em sua obra, Buarque aponta como traço fundamental de nossa estrutura social o elemento rural e patriarcal, como um aspecto decorrente do personalismo cordial herdado da cultura Ibérica.

Para explicar a concepção de que o típico indivíduo brasileiro – o “homem cordial” – caracterizava-se pelo caráter de afabilidade, fundamento remoto de seu ambiente familiar, Buarque afirma que tal característica não pressupõe bondade, mas somente o predomínio dos comportamentos de aparência afetiva, inclusive suas manifestações externas, mas não necessariamente sinceras, que se opõem aos ritualismos da polidez. No prefácio à obra *Raízes do Brasil*, Antônio Cândido destaca a análise que Buarque faz a respeito do “homem cordial”, sendo este “visceralmente inadequado às relações impessoais que decorrem da posição e da função do indivíduo, e não da sua marca pessoal e familiar, das afinidades nascidas na intimidade dos grupos primários” (HOLANDA, 1995, p.17).

Ainda Antônio Cândido, interpretando a obra de Buarque e sua análise sobre este modo de ser cordial, ressalta que a esta característica está ligada a vários traços importantes, como a sociabilidade apenas aparente, que na verdade não se impõe ao indivíduo e não exerce efeito positivo na estruturação de uma ordem coletiva. Deste fato, decorre o individualismo, seja manifestado pelo liberalismo de ordem pessoal, que valoriza as profissões liberais e que se prestam apenas a um saber de fachada que só permitem manifestações de independência individual, desse modo aparecendo como um aspecto de nossa estrutura social, fato que na vida política reflete na ausência de verdadeiro espírito democrático, destaca o autor.

Essa característica de tratar os pares de forma pessoal e íntima – laços próprios do ambiente familiar – que transcende a esfera privada e projeta-se na pública, deram ao brasileiro a propensão de tratar a política e os assuntos do Estado de modo pessoal, avesso a

formalismos. Em virtude disto, têm-se a constituição de uma sociedade intrinsecamente personalista e de cunho patrimonialista, onde reina o particularismo, o favoritismo e o poder social como meio por excelência de ascensão social, tendendo a desprezar a distinção entre a esfera pública e privada.

O mecanismo de construção de um espaço público autônomo não foi vivenciado pelo povo brasileiro em sua plenitude, eis que se manteve ligado aos laços tradicionais ibéricos, especialmente em nosso caso dos portugueses, de predominância das relações familiares, transpondo estes valores invariavelmente para a esfera pública.

Buarque destaca que em uma sociedade de origens tão nitidamente personalista como a nossa, é compreensível que os simples vínculos de pessoa a pessoa, em detrimento de uma cooperação autêntica entre os indivíduos, tenham sido quase sempre os mais decisivos. O peculiar da vida brasileira parece ter sido, por essa época, uma acentuação singularmente enérgica do afetivo, do irracional, do passional, e uma estagnação, elementos que se opõem às qualidades ordenadoras, disciplinadoras, racionalizadoras. Quer dizer, exatamente o contrário do que parece convir a uma população em vias de organizar-se politicamente, afirma o autor (HOLANDA, 1995, p.61).

Dessa forma o Estado enquanto uma ordem social constituída na acepção racional e impessoal se opõe a interação com certos agrupamentos como a família de caráter pessoal. A indistinção entre as duas formas é destacada por Buarque quando menciona as corporações de ofício dos artesãos, cujo traço predominante era o caráter familiar na produção, ou seja, nas velhas corporações o mestre e os aprendizes formavam uma só família. Foi o moderno sistema industrial que, separando os empregadores e empregados nos processos de manufatura e diferenciando cada vez mais suas funções, suprimiu a atmosfera de intimidade que reinava entre uns e outros estimulando então os antagonismo de classe.

A modernidade e todas as ordens sociais por ela trazidas exige do homem uma atitude mais vinculada à civilidade do que propriamente à cordialidade. No entanto, o Brasil visto sob a ótica de Buarque, parece oscilar entre um mundo arcaico, marcado por relações patrimoniais e pessoais e a chegada da modernização, marcada por relações impessoais e formais.

É esse caráter da não separação do que é público e do que é privado que se torna o ponto crucial segundo o qual Buarque de Holanda enfatizava como uma peculiaridade deste perfil de homem público nacional que, nascido e criado sob um invólucro cultural marcado pela forte presença dos valores de um núcleo familiar de caráter patriarcal, trazia para suas atividades na seara pública, características próprias do meio em que se fez indivíduo. Deste modo, este homem carregava para o espaço público os mesmos traços paternalistas

delimitadores de sua visão de mundo, de modo a confundir na prática aqueles assuntos aptos ao âmbito pessoal das atividades inerentes ao que é público de todos, ou seja, a *res publica*. Buarque escreve que “não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público” (HOLANDA, 1995, p.145).

Portanto, de acordo com Buarque de Holanda, as características por nós herdadas durante o processo colonizador se plasmaram em nossa cultura, desenvolvendo em solo nacional aspectos institucionais tipicamente patriarcais, de uma prática de subordinação a autoridade e de manifesto descaso com os assuntos relativos à esfera pública. Entretanto, para o mesmo autor a nossa "cordialidade", produto histórico do iberismo e do agrarismo, não é concebida como caráter nacional, algo destinado a permanecer ao longo da história.

Nesse sentido, Buarque de Holanda investe contra o tipo de visão tradicionalista empreendida por diversos pensadores que analisaram o Brasil e que viam em nossas origens e heranças um obstáculo intransponível às tentativas de construir uma sociedade democrática no país. Por isso, esses traços marcantes do nosso caráter nacional aparecem e se afirmam num confronto incessante, cujos resultados são o produto de uma relação tensa e instável, que passa por processos diferenciados na formação das nossas instituições políticas.

Assim, na análise do processo de formação das instituições no Brasil, verifica-se que a população foi gerida pela Metrópole portuguesa, como observa Faoro – uma vontade de Estado – e não a partir da livre agregação do povo. O país herdou a escravidão, a grande propriedade rural, fechada à ação da lei, e herdou um Estado comprometido com o poder privado. Todos esses elementos formaram o caráter personalista e patriarcal de nossa sociedade, como observa Buarque de Holanda. Com isso, formaram-se comunidades restritas, quase sempre circunscritas ao ambiente familiar, fatores que foram propícios para que se constituíssem, uma esfera eminentemente privatizada, cujas decisões ficavam restringidas aos membros de uma elite detentora do poder político no país, enquanto a população permanecia a margem da política, isolada da vida coletiva.

1.4.2 A participação social e política em Sergipe: aspectos históricos

Em Sergipe, a situação de sujeição da sociedade política e da sociedade civil ao regime militar não foi diferente do que acontecia no país, talvez esta sujeição ao Estado tenha sido ainda maior do que a que ocorria em outras regiões do Brasil, configurando autoritarismo de Estado. De acordo com Ibarê Dantas, no período de abertura do regime militar, a presença

dos partidos e dos grupos mais representativos da sociedade civil tenderia a tornar o jogo político mais complexo. Enquanto a estratégia de governo consistia em ampliar sua base política, enfrentar os problemas econômicos que se agravavam e preservar o controle do processo político, os grupos oposicionistas, em meio às suas diferenças, tentariam romper com esse controle, desalojando nichos de poder remanescentes da ordem autoritária e ampliando espaços de atuação (DANTAS, 1997, p.219).

No entanto, à medida que o processo de redemocratização transcorria, algumas instituições da sociedade foram contribuindo de alguma forma para respaldar reivindicações sociais. Foi o caso da diocese de Propriá, em Sergipe, que desenvolvia um trabalho pastoral, estimulando a expressão de direitos de minorias, proporcionando repercussão social. Um exemplo desse fato ocorreu com os remanescentes dos índios da tribo Xocó. Apesar de em diversos momentos haverem tentado conquistar as terras de seus antepassados, os índios sempre tiveram seus pleitos preteridos. Porém, diante do apoio da sociedade civil terminaram readquirindo a posse da terra, na Ilha de São Pedro, no município de Porto da Folha (DANTAS, 1997, p.220).

Situação semelhante ocorreu com os posseiros que vinham sendo desalojados das terras em face de implantação de projetos, tanto de empresas privadas quanto de estatais, como parte do processo de modernização do campo. Como exemplo de pendências com particulares, pode ser lembrado à questão de Santana dos Frades, no município de Pacatuba em Sergipe, que terminou em desapropriação da fazenda em pauta pelo INCRA em 1981. Porém, os plantadores de arroz em Betume, nas margens do rio São Francisco, em luta contra a CODEVASF e contra proprietários rurais, foram encontrando maiores dificuldades para assegurar os direitos reivindicados. Ibarê destaca que, em todo caso eram novos atores sociais que emergiam, coincidentemente ou não, por ocasião da abertura do processo político, e que encontrou apoio da diocese com sede em Propriá (DANTAS, 1997, p.220).

Ibarê Dantas, também registra outros movimentos de participação da sociedade civil na luta contra o poder público. Outro acontecimento ocorreu na zona urbana de Aracaju, na região da Coroa do Meio, quando a prefeitura da capital tentou expulsar posseiros para implementar um projeto de expansão habitacional, ativistas políticos, dentre estes estudantes que animados com os ventos da abertura política, ampliaram seu nível de envolvimento com as questões sociais, passaram a respaldar as exigências dos antigos moradores, dificultando a ação do poder executivo municipal.

Para o mesmo autor, também com o regresso dos poucos militantes, após o fim do regime, ocorreram manifestações de apoio, fortalecendo, ainda que timidamente, o processo

de democratização, ensejando o aparecimento de novas tendências políticas. Nesse período ocorreu a fundação da Sociedade Sergipana dos Direitos Humanos, com a presença de representantes da sociedade civil (DANTAS, 1997, p.221). Foram, portanto, acontecimentos como estes que marcaram a atuação da sociedade sergipana contra o Estado instituído.

Entretanto, registra Ibarê Dantas, que em virtude do aparato estatal ainda persistir bastante militarizado e com poder de resistência às demandas das forças democráticas, essa transição ocorreu de modo muito conservador, sob o controle da oligarquia situacionista. As forças políticas se organizaram em novos partidos e o processo de democratização andou bastante devagar, que sob grande controle da administração centralizadora do governo, dificultou a ampliação do espaço público para novos atores políticos, apesar do engajamento de grupos oposicionistas, inclusive da militância de esquerda. Mesmo quando o novo governante, afastado do grupo político anterior e eleito pelo voto direto, assumiu, houve resistência a abertura social.

Entretanto, como já mencionado, apesar destes fatores que marcaram profundamente a nossa história, e mesmo diante das impossibilidades vislustradas para a cidadania no Brasil, desde a colonização, passando pelo período monárquico e suas conseqüências até o presente momento, percebe-se, no entanto, que a atitude apática atribuída à sociedade brasileira, não corresponde à realidade, ao menos em sua totalidade, mas a um discurso que desqualifica a cultura, as formas de agir, de pensar e de participar do povo brasileiro, que incorporam contribuições negras e indígenas. Mesmo reprimida, a participação popular no Brasil sempre existiu, ainda que pouco expressiva em suas manifestações e limitada a um número muito restrito de grupos, como nos mostra a história.

1.4.3 A constituição de espaços públicos no Brasil

Nossa história aponta para a quase inexistência de uma esfera pública política nos moldes burgueses, ou seja, pessoas privadas que se reuniam num público e se engajavam contra o princípio de dominação vigente (cf. HABERMAS, 1984). O que foi discutido sobre a trajetória da cidadania em nosso país se reflete na constituição de uma esfera pública política. A tradição patrimonialista e autoritária do Estado figurou como empecilho para a constituição de uma sociedade civil capaz de atuar na esfera pública. Os negócios do Estado estariam inteiramente nas mãos dos políticos e a lógica que presidiria o mundo da política seria a do clientelismo e da patronagem.

No Brasil, o conceito de sociedade civil se difunde no âmbito da resistência ao regime militar, mas com conotação político-estratégica de oposição a esse regime do que propriamente uma conotação analítico-teórica. Desse modo, enquanto concepção política, a sociedade civil representava, no início dos anos 70, uma plataforma de sustentação fundamental para o projeto de oposição ao regime militar. Ou seja, buscava-se um marco conceptual capaz de dar suporte à organização da resistência contra os Militares.

Em virtude disto é somente a partir deste período que o país experimenta um processo de construção de uma esfera pública política iniciado com as lutas reivindicativas pela redemocratização. Autores como Avritzer, (1994) analisam este processo como de fato a fundação efetiva da sociedade civil no Brasil, uma vez que a existência anterior estaria fortemente caracterizada pela ausência de autonomia frente ao Estado autoritário. A cientista política Evelina Dagnino comenta que há, atualmente, na sociedade brasileira, uma ênfase significativa na construção de uma nova cidadania (DAGNINO, 1994).

Dagnino também destaca que nesse contexto de oposição ao Estado autoritário a sociedade civil se organizou de maneira substancialmente unificada no combate a este, desempenhando papel fundamental no longo processo de transição democrática. A mesma autora afirma que a luta unificada contra o autoritarismo, empreendida pelos mais diversos segmentos sociais (movimentos sociais de várias vertentes, sindicatos de trabalhadores, associações de profissionais liberais, universidades, igrejas, imprensa, partidos políticos de oposição, entre outros) contribuiu decisivamente para uma visão homogeneizada da sociedade civil, a qual deixou marcas no debate teórico e político sobre o tema (DAGNINO, 2002, p.9).

Com o processo constituinte, em que se elaboraram emendas populares à Constituição, uma nova fase da participação social, através da luta dos movimentos sociais, é sistematizada e traduzida em propostas políticas mais elaboradas e levadas aos canais institucionais conquistados, a exemplo da própria iniciativa popular de lei que permitiu as emendas constituintes.

Foi a partir da Constituinte, destaca Carvalho (1998), que ao longo da década de 90, torna-se cada vez mais clara para os movimentos sociais a reivindicação de participar da redefinição de direitos e da gestão da sociedade. Ou seja, não reivindicam apenas obter ou garantir direitos já definidos, mas ampliá-los, através da participação na definição e na gestão desses direitos. Trata-se não apenas de ser incluídos na sociedade, mas, sobretudo participar do tipo de sociedade em que se querem incluídos, de participar da transformação de uma nova sociedade.

Assim, após a Constituição de 1988, nota-se que houve uma apropriação e generalização, por parte do Estado e dos partidos no poder, das propostas de gestão participativa e de controle social formuladas pela sociedade e pelos parlamentares, tanto no processo constituinte, como no reordenamento jurídico que o seguiu. Como consequência disto houve uma grande oferta de canais institucionais de participação, principalmente através dos conselhos de gestão de políticas públicas vinculados ao repasse de verbas (CARVALHO, 1998, p. 8-9).

A mesma autora ressalta também que esta oferta estatal é, em muitos casos, maior que a própria demanda da participação da sociedade. Esse fato, de acordo com autora, ocorre por duas razões. Primeiro, os movimentos sociais, forjados num tempo de ditadura, onde as possibilidades de diálogo eram quase inexistentes ou cooptadoras, desenvolveram um forte perfil reativo e reivindicativo, uma vez que estavam habituados a uma relação de confronto com o Estado. A história deste período, bem como toda tradição autoritária brasileira, produzem uma sociedade civil frágil, com pouca capacitação técnica e política para a proposição e a negociação de políticas públicas, que ocupa de forma precária os canais participativos (CARVALHO, 1998, p. 9).

Segundo Carvalho, os lugares com menor tradição organizativa e capacidade propositiva não “dá conta” de ocupar com qualidade os espaços criados através de leis específicas. Dessa forma, se criam muitos canais participativos burocratizados e com forte segmentação. Por parte do Estado, têm-se o despreparo dos governos para a transparência, ou seja, tornar acessíveis à sociedade às informações, os procedimentos, as decisões de governo, bem como estabelecer relações de parceria com a sociedade. (CARVALHO, 1998, p. 9)

Diante da variedade nas formas de participação que foram se manifestando ao longo do processo de redemocratização, autores como Avritzer (2000;2008), Dagnino (2002) e Carvalho (1998) destacam que o Brasil vem se transformando de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação em um dos países com o maior número de práticas participativas. Carvalho (1998) enfatiza que principalmente a partir dos anos 90, estamos assistindo a uma generalização do discurso da “participação”, no qual os mais diversos atores sociais, tanto na sociedade como no Estado, reivindicam e apóiam a “participação social”, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado, a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil.

Para a autora, todos estes conceitos e práticas da participação no Brasil com significados semelhantes, têm uma construção histórica diferente e conquistada duramente por esta mesma sociedade, que diante de um Estado centralizador e privatista, vai conseguindo

conquistar seus espaços. Fica evidente que, especialmente a partir da década de 90, a sociedade brasileira em seu sentido estrito, figura como uma esfera distinta do Estado e do mercado, revelando-se como um campo plural de diferentes atores nem sempre compatíveis entre si.

Ao tratar das principais formas de participação social no Brasil, Carvalho (1988) aponta duas abordagens desse fenômeno. A primeira consiste nas práticas em que há uma co-gestão entre o Estado e a sociedade, o qual se tem como exemplos, o orçamento participativo, os conselhos gestores e as parcerias público-privadas.

Nesse contexto, ao analisar e lançar o conceito de “instituições participativas”²⁵, Avritzer também registra que no Brasil há uma variação nas práticas institucionais da participação e aponta as formas como esta se manifesta no país. O autor destaca: práticas de baixo para cima, cujo exemplo mais conhecido é o orçamento participativo, as práticas de partilha de poder entre Estado e sociedade civil, no qual têm-se como exemplo os conselhos gestores de políticas (saúde, desenvolvimento urbano, etc) e as práticas de ratificação através das audiências públicas (AVRITZER, 2008, p. 44).

Maria da Glória Gohn ao analisar os conselhos gestores e a participação sociopolítica, no período da redemocratização, afirma que a conquista desses novos canais de participação da população estão relacionados a assuntos que diziam respeito à coisa pública e que a sua criação pôs os sujeitos demandatários em novas arenas de luta no interior dos órgãos públicos, nos gabinetes estatais. Tratava-se de saber negociar com os governos constituídos da ocasião, destaca a autora (GOHN, 2007, p.52-53).

A segunda abordagem da participação social, apontada por Carvalho, consiste em formas que não se voltam para a co-gestão entre Estado e sociedade, cuja incidência sobre as políticas públicas, não se dá através de canais institucionalizados. A autora destaca como exemplos, o MST (Movimento dos Sem Terra), as centrais sindicais, a Pastoral da Criança, os movimentos feministas, dos indígenas, ecologistas, entre outros. São formas de participação mais centradas na sociedade do que no Estado, e estão voltados a mudanças culturais na sociedade e incorporam à opinião pública novos critérios de justiça e democracia, trazendo novos temas à agenda pública. Para Maria da Glória Gohn (ANO), essa perspectiva consistia na constituição de um campo democrático no seio da sociedade civil.

Apesar das diferenças nas práticas e também analíticas, é possível afirmar que essa amplitude e variação do fenômeno da participação traz consigo uma aposta generalizada na

²⁵ Instituições participativas são formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2008, p.45)

possibilidade de encontros entre o Estado e a sociedade civil. Dagnino (2002), ao apresentar os resultados de uma pesquisa relacionada à sociedade civil e espaços públicos no Brasil, aponta características quanto à natureza das relações estabelecidas nos encontros entre Estado e sociedade. A autora destaca que:

Nas formas de participação em que há uma co-gestão entre Estado e sociedade, as relações são formalizadas, inclusive por meio de legislação, com objetivos, funções e procedimentos razoavelmente definidos, além de um caráter permanente ou estável. Os exemplos mais típicos, já acima mencionados, são os conselhos gestores de políticas públicas, os orçamentos participativos, as PPPs (parcerias público privadas) especialmente estabelecidas com as ONG's. Quando à existência desses encontros, é prevista em lei, ela assume um caráter mandatório, que tem implicações importantes para o seu funcionamento na prática.

Nas formas de participação, cuja relação com o Estado não se dá através de canais institucionalmente definidos, as relações são menos formalizadas, pontuais, cuja iniciativa (do Estado ou da sociedade civil) pode variar. Têm-se como exemplos mais típicos, também já mencionados acima, o caso dos movimentos sociais a exemplo do MST, e a relação do Estado com ONG's, em que não há uma parceria institucionalmente estabelecida. São representações da sociedade civil, cujo poder político é, sobretudo, resultado do mérito normativo de suas bandeiras, isto é, de sua possibilidade de catalização e do respaldo social. É nesse comportamento da sociedade que, de acordo com Sérgio Costa, procuram veicular de forma autônoma e transparente suas demandas ao Estado, contribuindo de modo efetivo para o fortalecimento da esfera pública no Brasil (COSTA, 2002, p.58).

Nos diferentes tipos de espaços de discussão pública também há uma variação quanto aos objetivos e funções. Os espaços formalizados exercem funções consultivas e deliberativas relacionadas às políticas públicas. Já nos espaços de discussão que se estruturam a partir da sociedade civil, estes têm como principal objetivo exercer pressão e monitoramento sobre a atuação do Estado.

Neste contexto de constituição de espaços públicos no Brasil, cuja representação e atuação envolve diversos segmentos, demandas e áreas de atuação, situamos os comitês de bacias hidrográficas, objeto de análise empírica desta tese. Estes são órgãos colegiados na gestão dos recursos hídricos, resultantes de processos sociais e políticos de construção conjunta de políticas voltadas à preservação do meio ambiente, constituem-se como um exemplo desses processos institucionalizados na relação entre Estado e sociedade.

Com atribuições de caráter normativo, consultivo e deliberativo, criado por intermédio

de decreto governamental e aprovado pelos conselhos de Recursos Hídricos, compete aos comitês “arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos” (BRASIL, 1997, artigo 38, inciso II). Sua composição é feita por instituições públicas nas três esferas do poder e sociedade civil, representadas pelos usuários de bacias e de instituições com interface na área de meio ambiente.

Compete aos comitês de bacias, enquanto espaços públicos de negociação que reúnem imensa complexidade de coordenar os múltiplos usos dos recursos hídricos, debater a integração entre as políticas públicas que têm no uso das águas forte interlocução. Esta integração figura como um dos elementos da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) que surge em meio ao processo de descentralização do Estado brasileiro, gerando grande oferta de participação à sociedade.

Diante do que foi exposto acima, percebe-se que os espaços públicos no Brasil manifestam-se sob diferentes perspectivas. Nesse sentido, Costa (2002) destaca que o campo da sociedade civil vem se tornando cada vez mais e mais complexo e multifacetado, heterogêneo e ambivalente na sua relação com os demais agentes sociais. O autor é bastante otimista em sua conclusão acerca da esfera pública brasileira. Para ele, há evidências de que esta esfera pública cada vez mais se consolida como um sistema intermediário capaz de absorver e processar temas e opiniões dos segmentos sociais e culturais diversos, transmitindo aos cidadãos e ao sistema político os conteúdos informacionais processados.

Apesar de no Brasil as estruturas colegiadas de participação terem sido criadas de cima para baixo, objetivando legitimar um pseudoprocesso democrático, cujas decisões eram predominantemente administradas pelas autoridades constituídas em contextos institucionais marcados por práticas populistas, tais processos de institucionalização, têm se aperfeiçoado no contexto da democracia e têm contribuído ao longo dos anos como espaço de aprendizado e fortalecimento da cidadania e de conhecimentos relacionados aos problemas e possíveis soluções dos mesmos. Desse modo, o Brasil também construiu sua esfera pública.

Quando se trata a esfera pública a partir dos fluxos comunicacionais, conforme a teoria comunicativa da democracia de Habermas percebe-se que a esfera pública no Brasil se mostra crescentemente capacitada para atuar como caixa de ressonância através da qual os fluxos comunicativos gestados nas relações cotidianas chegam até as instâncias de deliberação próprias ao regime democrático, influenciando os processos decisórios que têm lugar nesse nível. Para isso, é imprescindível que seus participantes estejam envolvidos por uma ética da responsabilidade tanto em uma perspectiva individual, quanto coletiva.

2 ÉTICA DA RESPONSABILIDADE E ASSOCIAÇÃO COLETIVA: alternativas éticas à exploração da natureza

Diante da crise ambiental, defendemos que é possível pensar eticamente as ações humanas, a partir de políticas ambientais. Assim, o objetivo deste capítulo é analisar como a natureza foi dominada, apropriada e tecnicizada a ponto de provocar uma crise ambiental e, a partir desta discussão, pensar uma ética da responsabilidade conjugando natureza e vida pública. A premissa que norteará esse capítulo, fundamentalmente, será a ideia de que uma sociedade participativa propõe mudanças ao Estado, deve ser norteada por valores éticos de cuidado e responsabilidade com a natureza. Isto porque, apesar de a modernidade ter gerado estruturas e situações sociais que tornaram difíceis tanto o convívio dos seres humanos uns com os outros quanto com a natureza, em virtude da racionalização de suas ordens sociais (cf. Weber, 1999) e de suas formas de ação, é necessário que se oriente por valores éticos nos espaços públicos de discussão e decisão.

O presente capítulo está dividido em três partes: na primeira, serão analisadas as ideias da filósofa Hanna Arendt sobre a política, como resultado da capacidade humana de agir, que tem como elementos condicionantes o discurso e a ação, cuja base é a pluralidade humana no contexto da esfera pública. Na segunda parte, será analisada com base principalmente nas ideias de Bruno Latour a associação entre ciência, política e natureza, envolvendo elementos humanos e não humanos que formam um só coletivo. Também com base em Ivan Domingues é analisada a necessidade de religar a ciência com a política pública formatando um novo *éthos* na relação entre ciência e política. E por fim, apresenta-se argumentos que possibilitem pensar a ação de uma ciência e de uma política com responsabilidade ética diante da natureza.

2.1 A cidadania ativa como uma capacidade humana

Ao analisar a capacidade humana para a política, Hannah Arendt toma a experiência da *polis* grega²⁶ e destaca que para estes o cidadão pertence a duas ordens de existência, uma

²⁶ A experiência da *polis* grega tem sido considerada o mais loquaz dos corpos políticos, especialmente pela filosofia política que dela surgiu. Viver em uma *pólis* e ser político significava transcender o domínio do lar ou da esfera privada e ascender ao domínio da política. A *pólis* diferenciava-se do lar pelo fato somente de conhecer “iguais”, ao passo que o lar era o centro da mais severa desigualdade. Ser livre significava ao mesmo tempo não estar sujeito às necessidades da vida nem ao comando dos outros e também não comandar. Assim, dentro do domínio do lar, a liberdade não existia, pois o chefe do lar, seu governante, só era considerado livre na medida em que tinha o poder de deixar o lar e ingressar no domínio político, no qual todos eram iguais. O surgimento da cidade –Estado significou que o homem recebera além de sua vida privada, uma segunda vida, o seu *bios politikos*. De todas as atividades humanas, somente duas eram consideradas políticas e constituíam o que

que se caracteriza pelo que lhe é próprio, ou seja, o domínio da família e a outra que se caracteriza pelo que é comum, isto é o domínio da política.

No entanto, a mesma autora afirma que o “o homem é a-político. Ou seja, a política surge no entre-os-homens, portanto, totalmente fora dos homens. Por conseguinte, não existe nenhuma substância política original, sendo uma capacidade humana e não uma disposição humana interna. Assim a política surge no intraespaço e se estabelece como relação. O único fator indispensável para a geração de poder é a convivência entre as pessoas, afirma a autora. (ARENDT 2007, p. 23)

Para os que crêem que a política é uma necessidade imperiosa, Hanna Arendt observa que esta não é necessária, em absoluto –, seja no sentido de uma necessidade imperiosa da natureza humana como a fome, por exemplo, seja no sentido de ser uma instituição indispensável do convívio humano. Aliás, ela só começa onde cessa o reino das necessidades materiais.

Isto significa que o convívio com os outros de forma humana pressupõe a capacidade de escapar do domínio da necessidade pura e entrar para um domínio da ação, ou da política, no qual as pessoas desenvolvem suas capacidades para o discurso e para ação, atividades estas consideradas políticas. Para Arendt, ação significa liberdade²⁷.

Arendt defende que a condição básica para o discurso e a ação é a pluralidade humana, ou seja, é porque as pessoas são diferentes entre si, mas iguais na condição humana, que podemos nos compreender, podemos dar sentido ao nosso existir de forma a entender o mundo de coisas que nos cercam. Contudo, somos diferentes, na medida em que o discurso e a ação são inovadores do nosso existir. É a diversidade de perspectivas que possibilita a ação e o discurso e que através do entendimento e da compreensão pode levar a um consenso ou mesmo dissenso entre o público. Se fôssemos todos idênticos não haveria necessidade alguma de estabelecer comunicação ou de agir sobre uma realidade que não varia. Se não tivéssemos nada em comum, o próprio discurso perderia sua base e a ação não se justificaria. Nas suas palavras Arendt escreve que:

A pluralidade humana, condição básica da ação e do discurso, tem duplo aspecto da igualdade e da distinção. Se não fossem iguais, os homens não poderiam compreender uns aos outros e os que vieram antes deles, nem fazer planos para o futuro, nem prever as necessidades daqueles que virão depois deles. Se não fossem distintos, sendo cada ser humano distinto de qualquer

Aristóteles chamava de *bios politikos*: a ação (*práxis*) e o discurso (*lexis*), das quais surge o domínio dos assuntos humanos (ARENDT 2010, p.29).

²⁷ ARENDT, 2010.

outro que é, foi ou será, não precisariam do discurso nem da ação para se fazerem compreender. Sinais e sons seriam suficientes para a comunicação imediata de necessidades e carências idênticas (ARENDT, 2010, p. 219-220).

É nesse contexto que o sentido profundo da esfera pública se encontra, ou seja, o próprio sentido da política. Portanto, é na vontade livre da ação e do discurso exercidos no reino da vida política que constituem a experiência genuinamente humana. Nesse sentido, o agir humano está para a esfera pública como a respiração está para a vida biológica. Negá-la é negar a própria vida, a existência de todo um corpo, no caso em questão, um corpo político.

Todas as atividades humanas são condicionadas pelo fato de que os homens vivem juntos, e a ação é a única das atividades humanas fundamentais²⁸ que não pode sequer ser imaginada fora da sociedade dos homens. Só a ação é prerrogativa exclusiva do homem, nem um animal nem um deus são capazes de ação, e só a ação depende inteiramente da constante presença de outros (ARENDT, 2010, p. 26- 27). Desse modo, a política se configura como uma atividade que necessita do olhar do outro, ou seja, em suas palavras Arendt afirma que “é esta presença de outros que vêem o que vemos e ouvem o que ouvimos que nos garante a realidade do mundo comum e de nós mesmos” (ARENDT, 2010, p. 61). Sem esse convívio plural, não tem como a ação, categoria política por excelência, aparecer. Assim, de acordo com esse entendimento ficar isolado é o mesmo que estar impossibilitado de agir. Nesse sentido Arendt observa que ao contrário da fabricação, a ação jamais é possível no isolamento.

Entretanto, ressalta Arendt, nas condições de um mundo comum²⁹, a realidade não é garantida primordialmente pela “natureza comum” de todos os homens que o constituem, mas antes pelo fato de que, a despeito de diferenças de posição e da resultante variedade de

²⁸ Arendt designa três atividades humanas fundamentais: trabalho, obra e ação. O trabalho é a atividade que corresponde ao processo biológico do corpo humano, cujo crescimento espontâneo, metabolismo e resultante declínio estão ligados às necessidades vitais produzidas e fornecidas ao processo vital pelo trabalho. A condição humana do trabalho é a própria vida. A obra é a atividade correspondente à não naturalidade da existência humana. A obra proporciona um mundo “artificial” de coisas, nitidamente diferente de qualquer ambiente natural.[...] A condição humana da obra é a mundanidade. A ação, única atividade que ocorre diretamente entre os homens, sem a mediação das coisas ou da matéria, corresponde à condição humana da pluralidade, ao fato de que os homens, e não o Homem vive na Terra e habitam o mundo. Embora todos os aspectos da condição humana tenham alguma relação com a política, essa pluralidade é especificamente a condição [...] de toda a vida política [...]. A pluralidade é a condição da ação humana porque somos todos iguais, isto é, humanos (ARENDT, 2010, p.8-11).

²⁹ De acordo com Arendt “o mundo comum é aquilo que adentramos ao nascer e que deixamos para trás quando morremos. Transcende a duração de nossa vida tanto no passado quanto no futuro, preexistia à nossa chegada e sobreviverá à nossa breve permanência nele. É isso o que temos em comum não só com aqueles que vivem conosco, mas também com aqueles que aqui estiveram antes e com aqueles que virão depois de nós” (ARENDT, 2010, p. 67).

perspectivas, todos estão sempre interessados no mesmo objeto. A autora destaca ainda que, quando já não é possível discernir a mesma identidade do objeto, a destruição desse mundo comum é inevitável. Arendt aponta algumas situações em que isto pode ocorrer:

Isso pode ocorrer em condições de isolamento radical, no qual ninguém mais pode concordar com ninguém, como geralmente ocorre nas tiranias; mas pode também ocorrer nas condições da sociedade de massas ou de histeria em massa, em que vemos todos passarem subitamente a se comportar como se fossem membros de uma única família, cada um a multiplicar e prolongar a perspectiva do vizinho. Em ambos os casos, os homens tornam-se inteiramente privados, isto é, privados de ver e ouvir os outros e privados de ser vistos e ouvidos por eles. São todos prisioneiros da subjetividade de sua própria existência singular, que continua a ser singular ainda que a mesma experiência seja multiplicada inúmeras vezes (ARENDT, 2010, p. 71).

Esse entendimento pressupõe que a capacidade de discernimento não seja nada mais do que a capacidade de agregar, de modo correto e adequado, o isolado ao geral que lhe corresponde e sobre o qual se chegou a um acordo. (ARENDT, 2007, p.33). Daí que a esfera pública enquanto um mundo comum estabelece as linhas que tanto ligam, como as que separam as pessoas, que as une em um espaço comum e ao mesmo tempo não permite que elas caiam umas sobre as outras. Se as pessoas estivessem sempre isoladas em seus espaços privados no mundo, nem a história, nem a vida política seriam possíveis. São os encontros que a esfera pública proporciona que fornecem as condições não apenas para estabelecer as preocupações comuns do presente, mas também para identificar o que o presente deve ao passado e quais as esperanças que nutre em relação ao futuro.

Além disso, o espaço público é o espaço que assegura as bases da relação dialógica, já que sua realidade é plural e depende de perspectivas diferentes. Assim, ainda que o mundo seja o espaço comum a todos, nele cabe a cada um uma posição diferente. Essas posições dificilmente coincidem. Entretanto, a única possibilidade de coincidência em perspectivas depende do diálogo, no qual ação e discurso podem expressar tanto as similaridades como as diferenças entre os seres humanos.

Nesse sentido, o que caracteriza essencialmente o viver partilhado dos seres humanos no mundo é que existe um mundo de objetos entre aqueles que coletivamente o dividem. Daí a importância da vida pública, que existe precisamente para enfrentar questões de interesse coletivo que não podem ser resolvidas através de caminhos que contêm apenas verdades singulares, radicadas em interesses privados. Ela envolve e constrói mecanismos que devem dar conta da diversidade que nela se expressa. Por isso, a importância do “nós”, enquanto sujeito da ação coletiva e produtor de poder entendido aqui como um recurso gerado pela

habilidade dos membros de uma comunidade para estabelecerem uma discussão e eventualmente concordarem sobre qual caminho a seguir.

É nesse contexto do isolamento entre os homens que Arendt menciona mais especificamente que nos reportamos à análise da modernidade de Bruno Latour, segundo a qual isolou o homem da natureza e a natureza dos humanos. De acordo com Latour (1994), os modernos vêem a natureza como objeto posto para ser dominado e explorado. A consequência disso, como já mencionado, é a crise ambiental vigente. Nesse sentido, Latour avançou com a discussão em relação à Arendt, porque questiona o isolamento da natureza em relação ao humano.

Em Hannah Arendt encontramos a defesa de uma esfera pública plural como saída ao isolamento e com isso a possibilidade de ligação de aspectos que são comuns. Em Latour, também encontramos na sua proposta de uma ética entre coletivos formada por humanos e não humanos, entre o homem e as coisas da natureza. É este entendimento de uma associação coletiva entre política e natureza que será analisada a seguir.

2.2 A associação coletiva entre política e natureza

No contexto da crise ambiental, a política se defronta com o desafio de incluir a natureza nos debates humanos. Em sua análise sobre a modernidade ocidental, Latour afirma que na sua construção ideológica houve uma separação entre natureza e cultura. O mesmo autor escreve que diferentemente dos “selvagens” que concebe a natureza e cultura como uma coisa só, os modernos do Ocidente vivenciam o sentimento de que era preciso separar em dois coletivos distintos, as “coisas”, de um lado, as “pessoas” do outro lado (LATOUR, 2004, p.85).

Desse modo, o mundo moderno, no qual os ocidentais se lamentam, por vezes, de pertencer tudo exigindo das outras culturas para que se lhe venham juntar, falta-lhe inteiramente a natureza (LATOUR, 2004, p.86). Nesse sentido, a idéia de uma oposição entre natureza e cultura marca a definição antropológica do mundo moderno. É nesta relação que se encontra um referencial privilegiado para distinguir o mundo ocidental do não ocidental.

Na análise da relação entre homem e natureza empreendida por Latour, observa que na sua constituição ontológica, o homem prescinde de uma relação recíproca com a natureza, ou seja, homem e natureza formam o mesmo mundo de relação comum. No entanto, com o advento da modernidade, houve uma ruptura entre o mundo natural e o mundo social. As outras culturas não-ocidentais desenvolveram princípios de organização que agruparam em

uma só ordem, ou um só coletivo, seres e circunstâncias³⁰ que os ocidentais insistem em manter separados.

Nesse sentido, de acordo com o autor, enquanto nós, os ocidentais, quando pensamos ser indispensável haver duas câmaras³¹ para manter nosso coletivo, a maior parte das outras culturas insistia para não ter duas. Ao contrário do que parecia estranho à nossa perspectiva ocidentalizada, na verdade, como observa Latour, somos nós que vivenciamos um modo diferente de relação com a natureza, separando em dois coletivos distintos (LATOURE, 2004, p.85).

O autor destaca que se o “desenraizamento foi alcançado, obter-se-ão as duas formas extremas de mútuo desdém: uma natureza que ignora tudo do mundo social; um mundo social que ignora tudo da natureza”. O autor também registra que reencontramos esta figura em inumeráveis cenografias: como a diferença entre “científico e literário”; a oposição entre “campo” e “cidade” (LATOURE, 2004, p.98).

Latour observa que esta dupla separação permitiu mobilizar e construir a natureza – tornada imanente por mobilização e construção. Assim, a constituição dos modernos, segundo a qual concebe a natureza distinta do fabrico da sociedade, possibilitou que estes sentissem livres para modificá-la, o que tornou a ideia de conquista ilimitada e de dominação total da natureza, ancorada na crença de que as promessas da ciência trazia aos modernos.

Ao descrever este princípio da separação, que caracterizou a Constituição moderna da sociedade, Latour registra que as representações de humanos e não humanos, organizou a vida pública em duas câmaras ou assembléias: a primeira abarca a totalidade dos humanos falantes, que crêem nas ficções plenas da realidade exterior. A segunda se compõe exclusivamente de objetos reais, que não têm o dom da palavra, mas têm a propriedade de definir o que existe, por meio do silêncio da realidade, que faz falar o mundo mudo, dizer a verdade sem ser discutido, pôr fim aos debates intermináveis por uma forma indiscutível de autoridade, que se limitaria às próprias coisas.

Os não-humanos, não são objetos e menos ainda fatos. Eles aparecem primeiro como entidades novas que fazem falar aqueles que se reúnem em torno delas. É lógico que ao observar isto, Latour não pretende que as coisas falem “por si mesmas”, pois ninguém, nem mesmo os humanos, falam por si mesmos, mas sempre por outra coisa. O sentido que o autor

³⁰ Latour registra que a ideia que se tem das culturas não ocidentais, é a de que eles respeitariam a natureza, viveriam em harmonia com ela, se afundariam nos seus segredos mais íntimos- fundindo sua alma com aquela das coisas, falando aos animais, casando-se com as plantas, discutindo de igual para igual com os planetas (LATOURE, 2004, p.80).

³¹ Os modernos dividiram o mundo em duas câmaras distintas: natureza e sociedade (LATOURE, 2004).

atribui a “coisas” é o de seres que têm necessidade de uma representação. Quer dizer que quem fala é a ciência com todos os seus instrumentos produzidos e não o cientista, através de transformações operadas pelas disciplinas científicas nos laboratórios.

No cenário científico, o laboratório ocupa o lugar da assembléia na política. A natureza, através de experimentos, é representada diante de um grupo limitado de humanos: os cientistas. Estes, por sua vez, irão representá-la diante de um grupo maior de humanos: a sociedade. Portanto, são duas espécies de poderes que a modernidade inventa: o poder do soberano de representar os humanos em suas discussões, e o poder do cientista de representar o mundo objetivo. Saber e poder, de acordo com este dispositivo de representação, próprio da modernidade, que Latour denomina Constituição Moderna, não devem se misturar, caso contrário, a ciência se tornaria ideológica, e a política fria, incapaz de entender a humanidade.

Assim, ao dividir a vida política em duas câmaras incomensuráveis, a antiga Constituição resultou apenas na paralisia, e teve como resultado, segundo Latour, duas assembléias igualmente ilícitas: a primeira, reunida sob os auspícios da Ciência, era ilegal, uma vez que definia o mundo comum fora do processo público; a segunda era ilegítima de nascença, pois lhe faltava a realidade das coisas relegadas à outra câmara, devendo contentar-se com as “relações de força”, com uma multiplicidade de pontos de vista irreconciliáveis. Uma possuía a realidade, mas não a política; a outra, a política e a única “construção social” (LATOUR, 2004, p.108).

Deste modo, o objeto científico se assemelha ao da política, tornando-se turbulento, confuso, múltiplo ao mesmo tempo em que a política é obrigada a lidar não somente com os homens entre si, mas com a natureza entre eles.

Em toda sua análise Latour deixa claro que o problema da crise ambiental que ora vivenciamos, em última instância, deriva da repartição entre humanos e não humanos que a modernidade realizou, concedendo apenas à ciência o direito de falar em nome do mundo objetivo, enquanto à política foi reservado o direito de organizar a coletividade, sem que os não-humanos jamais fossem incluídos até aqui no trabalho do coletivo.

Nesse sentido Hannah Arendt ao analisar a “Condição Humana” observa que a existência humana seria impossível sem coisas, e estas seriam um amontoado de artigos desconectados, um não mundo, se não fossem os condicionantes da existência humana. Isto não quer dizer, como registra a autora, que o homem tenha uma natureza ou essência no mesmo sentido em que as outras coisas têm, e sim que os dois se complementam (ARENDR, 2010, p. 11, 12).

Para a mesma autora, a vida humana na medida em que está ativamente empenhada em fazer algo, está sempre enraizada em um mundo de homens ou de coisas feitas pelos homens, assim:

As coisas e os homens constituem o ambiente de cada uma das atividades humanas, que não teriam sentido sem tal localização; e, no entanto, esse ambiente, o mundo no qual nascemos não existiria sem a atividade humana que o produziu, como no caso das coisas fabricadas; que dele cuida, como no caso das terras de cultivo; ou que estabeleceu por meio da organização, como no caso do corpo político (ARENDT, 2010, p. 26).

Embora Hanna Arendt não tenha tratado da questão entre política e natureza especificamente, seu entendimento sobre a conexão existente entre homens e coisas nos permite compreender que o caminho da ação política que contemple a natureza deve passar pela associação entre humanos e coisas.

Em sentido semelhante, Latour também defende em uma entrevista concedida à revista *Mana*, em 2004, a seguinte afirmativa:

A política sempre foi, de fato, uma política das coisas. A questão foi sempre construir cidades, definir fronteiras e paisagens. Foi a filosofia política que inventou, em meados do século XVII, uma teoria da representação unicamente do mundo social humano, ao colocar a economia e as ciências do outro lado. Isso significa que, do ponto de vista da atividade que chamamos política, sempre se tratou de questões — *issues*, como dizem os ingleses —, que são preocupações não simplesmente materiais, mas preocupações em relação a bens e coisas (LATOUR, 2004, p.408).

Portanto, restringir a discussão política aos humanos, a seus interesses, suas subjetividades, seus direitos parecerá dentro de alguns anos, tão estranho quanto ter limitado, durante tão longo tempo, o direito de voto aos escravos, pobres e mulheres. Utilizar a noção de discussão, limitando-se somente aos humanos, sem perceber que existem milhões de aparelhos sutis, capazes de acrescentar vozes novas ao capítulo, é privar-se, por preconceito, do poder das ciências. “A metade da vida pública encontra-se nos laboratórios”, registra Latour (LATOUR, p.132).

Por isso, como afirma Latour, na constituição da modernidade não há matéria comum às ciências e à política. O autor deixa claro em sua proposta, que no lugar de uma ciência dos objetos e de uma política de sujeitos deveríamos dispor de uma ecologia política dos coletivos de humanos e não humanos.

Latour questiona: essa nova constituição poderia substituir à antiga? Será necessária uma política que esteja voltada para os humanos ou que leve em consideração também a natureza? Contudo, o mesmo autor atenta para esta improbabilidade, ao menos no contexto atual de assimilar as ciências à Ciência e a política a uma composição progressiva de um mundo comum, uma vez que as estratégias das quais a política dispõe para organizar os humanos não podem ser facilmente transpostas para as decisões sobre objetos como a camada de ozônio, sobre os ecossistemas, sobre uma série de entidades com as quais esta atividade nunca havia antes se deparado (LATOURE, 2004; 2013).

Para tanto, Latour sugere redesenhar e reconstruir as novas instituições da democracia, uma vez que de acordo com o autor os termos natureza e sociedade não designavam os seres do mundo, mas uma forma muito particular de organização pública que caracterizou o mundo moderno, ou seja, não existe de um lado a natureza e de outro a política. Nas suas palavras afirma:

Precisamos dispor desde já de uma multiplicidade de humanos e de não humanos, que o coletivo tem, precisamente, por função, a de coletar. Na falta de dispor de instituições conceituais, de formas de vida que pudessem servir de alternativa à Constituição moderna, arriscamo-nos, na verdade, a nos encontrar sempre envolvidos, a despeito de nossa vontade, nestas guerras entre realismo e construtivismo social (LATOURE, 2004, p. 80).

Tal proposição do autor não consiste apenas em medidas de correção a exemplo de fechamento de lixões, ou mesmo por fim às poluições, para isso bastaria um bom departamento ministerial, registra Latour. Também não basta reempregar conceitos antigos de natureza e de política para estabelecer os direitos e as formas de uma ecologia política. Latour destaca que as noções de natureza e de política já haviam sido desenhadas ao longo dos séculos, por isso torna-se impossível qualquer reconciliação ou qualquer síntese entre os dois termos. Trata-se de modificar os termos do debate, reatando o “nó górdio” das ciências e das políticas, separado pela modernidade. Nesse sentido o autor propõe outra interpretação da ecologia política, outro senso comum, diferente do estado atual que a caracteriza, marcado pelo tom profético e da denúncia.

Assim, o fato da questão da natureza em associação com a política e a cultura não terem sido consideradas no projeto da modernidade, faz com que ao se tentar implantar ações e medidas em favor do meio ambiente ou da “ecologia”, estes se apresentem de modo pontual e com resultados efetivos limitados.

Latour registra que, quanto mais associamos materialidades, instituições, técnicas, conhecimentos, procedimentos à palavra coletivo, melhor será seu uso: o duro labor necessário à composição progressiva e pública da unidade futura será mais visível.

Nesse contexto, a palavra pública não deve viver mais sobre uma ameaça permanente de uma salvação vinda do alto, que poderia abreviar os processos e que permitem definir o mundo comum por leis não feitas pela mão do homem (LATOUR, 2004, p.95).

A nova Constituição da ecologia política que Latour propõe em oposição à Constituição moderna, consiste em remeter à distribuição de seres entre humanos e não-humanos. Este contexto permite a Latour definir os dois pontos que a modernidade insiste em separar. Contudo, em sua análise o autor registra que não houve esta separação, ao contrário, dentro da simetria³² os concebe como híbridos constituídos por múltiplas matrizes, cuja existência os modernos insistem em negar.

Essa nova constituição, na qual se assenta a “democracia das coisas”, não se trata apenas da representação dos centros da vida política em torno da eleição e da autoridade, mas a representação também no sentido bem conhecido “dos instrumentos que representam as coisas de que falamos”. Assim, a questão da democracia de que fala Latour não é apenas saber se nós votamos ou não, se estamos ou não autorizados pelas pessoas que nos elegeram. Isto é o que se manifesta como a primeira parte da representação, mas também a de saber como e quando se fala do milho transgênico, essa “coisa” é representada, desta vez no interior do recinto. Por isso, a “democracia das coisas” quer dizer, justamente, o duplo interesse pelos dois sistemas de representação: representação dos humanos que falam das coisas, e representação das coisas de que os humanos falam, em seus recintos (LATOUR, 2004, p. 408-409).

Segundo Latour, trata-se de uma questão extremamente simples, mas que a filosofia política não abordou, pois ela fez uma separação completa entre, de um lado, as coisas que são representadas pelos cientistas, mas fora do procedimento político, e a representação dos humanos. Nesse sentido, o mesmo autor propõe uma filosofia política para as associações de humanos e não humanos, considerando que a ecologia sempre esteve no centro da política, mas nem sempre no centro da filosofia política. Latour destaca que a filosofia política se encontra face a face com a obrigação de internalizar o ambiente que ela, até aqui, considerava como outro mundo, uma vez que durante alguns séculos definiu a política como um problema

³² A simetria aceita e introduz na compreensão do pesquisador as mais distintas variáveis, busca a relativização dos olhares, dos saberes e das práticas, procura fugir dos juízos moralizantes e de valoração que a modernidade, mesmo em crise para Latour, inflige a seus constituintes, sejam humanos ou objetos, ou melhor, não-humanos e humanos.

de representação somente dos humanos. Desse modo, propõe que a filosofia política deve absorver de novo as coisas que estavam antes nas mãos exclusivas dos *experts* científicos.

Também registra que tudo se passa como se nos fosse necessário definir uma metafísica comum aos humanos e aos não-humanos, uma vez que rejeitamos a distinção entre natureza sociedade, pois impunha justamente uma metafísica particular, fora de todo procedimento público (LATOUR, 2004, p.118).

Do mesmo modo, propõe uma nova ciência da totalidade em oposição à ciência cartesiana redutiva. Esta ciência da totalidade consiste em definir uma metaciência, ciência da complexidade, ciência dos *processus* capaz de abarcar a complexidade dos viventes (LATOUR, 2004, p.95; 96).

Assim a ciência moderna, que havia sido criada para lidar com a natureza em estado objetivo é, com a crise ambiental, convocada para o debate político sobre objetos confusos, dotados da capacidade de afetar o rumo de toda Humanidade. Nesse sentido, o que torna a crise ambiental responsável pela ampliação das relações entre ciência e sociedade, é o seu caráter de crise de objetividade.

Diante disso, impõe-se mais fortemente a necessidade de participação da sociedade nas decisões que envolvam política e ciência. Latour (2004, p.88) define a política como a “composição progressiva de um mundo comum a compartilhar”, que no seu entendimento o denomina coletivo. Se para o autor, o coletivo é aquilo que colhe entidades humanas e não humanas; é o espaço comum por onde a política e as ciências e técnicas se misturam na tentativa de responder aos desafios do híbrido, como um conjunto de coisas relacionadas entre si, nada mais coerente que a política renasça e se realize através desse composto híbrido de natureza e homens.

Se a modernidade separou natureza e cultura e como consequência disso se depara com uma complexidade de riscos que podem ameaçar a constituição humana, como então lidar como uma ciência diante dessa situação de crise? É com esse entendimento de uma responsabilidade ética da ciência e da política neste contexto que discutiremos na análise a seguir.

2.3 A responsabilidade da ciência e da política diante da crise ambiental

Compreender a constituição da crise ambiental é entender esta como fruto da expansão do papel da ciência e da técnica, cujo objetivo sempre foi o de ampliar não só o domínio sobre a natureza, mas também o domínio sobre outros homens. Isso explica o caráter de

compreensão e controle que constitui a natureza da ciência moderna, em uma passagem da obra técnica e ciência como ideologia Habermas destaca que:

A ciência em virtude do seu próprio método e de seus conceitos projetou e fomentou um universo no qual a dominação da natureza se vinculou com a dominação dos homens – vínculo que tende a atingir fatalmente este universo enquanto todo. A natureza compreendida e dominada pela ciência surge de novo no aparelho de produção e de destruição, que mantém e melhora a vida dos indivíduos e, ao mesmo tempo, os submete aos senhores do aparelho (HABERMAS, 1968, p.50-51).

A dominação manifesta-se não só mediante a tecnologia, mas na própria tecnologia que proporciona legitimação ao poder que por sua vez assume em si todas as esferas da cultura (HEBERMAS, 1968, p. 49). Assim a compreensão da ciência e da técnica expressa racionalização e essência da sociedade moderna, uma vez que todo aparato tecnológico, representa muito mais que instrumentos ou ferramentas e sim um modo de vida, concebido em uma razão sistêmica (cf. Habermas, 2012) com poder autônomo, no qual “o homem não passa de um meio ou de um instrumento[...], capturado como objeto ou a matéria-prima ao se instalar na rede de produção tecnológica” (DOMINGUES, 2004, p.164).

Domingues destaca que na era moderna a história da tecnologia era vista como um dispositivo ou meio a serviço dos homens, quando da descoberta da máquina a vapor e do motor a explosão. Com a descoberta do transistor que posteriormente deu lugar ao chip, cuja base revolucionou a indústria eletro-eletônica, as comunicações, a informática, e consequentemente a engenharia genética e os segmentos da biotecnologia, vemos que a técnica na atualidade se tornou a própria razão da sociedade moderna, condicionada de tal modo que não só a ameaça dos artefatos tecnológicos que têm o poder de destruição da humanidade causa temor, mas também a perspectiva que se abre em relação ao poder da técnica com capacidade de reengenhar e mesmo de produzir o próprio homem tornando-se também uma ameaça à própria essência da constituição humana (DOMINGUES, 2004).

Foi a partir da segunda guerra mundial e da ocorrência de catástrofes ecológicas de grandes proporções como a de Chernobyl, além de outras incertezas que envolvem as tecnologias modernas que se percebeu como o homem não tem mais controle sobre a técnica. O que se questiona aqui fortemente não é a ciência valorizada pelo seu método e experimento como meios adequados para se chegar ao conhecimento seguro e verdadeiro (cf. SANTOS, 2012), mas o caráter experimental da própria modernidade (cf. GIDDENS, 1996), cujas inovações e discussões científicas carregam um potencial cada vez maior de impacto em nossas vidas diárias, que ao mesmo tempo, estariam se tornando cada vez mais problemáticas.

Descobertas científicas e o uso de tecnologias são questionadas, fazendo com que o perfil da “imparcialidade” da ciência se torne cada vez mais questionado (LENZI, 2006, p. 169).

Contudo, conscientes dos riscos provocados pelos efeitos indesejados da ciência e da técnica produzidos na modernidade, convém se pensar numa postura responsável diante das possibilidades postas pela ciência. Nesse contexto Bruseke (2010) destaca que surge aí a necessidade da reflexão científica sobre a modernização. Diante de tais circunstâncias os cientistas e os políticos se encontram numa posição chave, como intérpretes do perigo.

Propostas de enquadrar moralmente a atividade científica, após as guerras mundiais, sob a égide da Organização das Nações Unidas fracassaram. Já é sabido que se discute a necessidade de um código de conduta para a ciência, que seja de aceitação universal. Berlinguer (2003) destaca que a ciência tem como aspecto essencial que a caracteriza: a liberdade e o seu rigor metodológico. Parte-se do pressuposto de que a busca pela compreensão é inerente à própria natureza humana e criar obstáculos a ela constituiria numa regressão antropológica. Assim como a arte, a filosofia, a literatura, o conhecimento científico não pode progredir sem criatividade e dessa forma não pode se manifestar sem liberdade (BERLINGUER, 2003, p.193).

Weber, no seu ensaio “Ciência como Vocação” afirma que o trabalho da ciência está preso ao curso do progresso, e que sua essência é destituída de valores, tendo apenas uma conota     prática (WEBER,1982, p.163,174). Porém essa racionaliza     da ciência não significa que se tem um conhecimento maior e geral das condições sob as quais vivemos. Significa principalmente que podemos, em princípio, dominar todas as coisas pelo cálculo. Assim, na sua essência, a ciência contribui para a tecnologia do controle da vida calculando os objetivos externos, bem como as atividades do homem (WEBER,1982, p. 165,177).

Weber ainda destaca que mesmo quando se toma uma posição em relação a um problema de valor    inevitável o uso de meios para se por em prática as convicções que se busca. Entretanto, para o mesmo autor, se continuarmos fiéis às nossas convicções, chegaremos às conclus    es finais que subjetivamente têm sentido. É isso o que, pelo menos em princípio, podemos realizar, afirma o autor. Nesse sentido Leal (2008), registra que para Weber uma das possibilidades de “emancipação do indivíduo moderno” diante das ordens racionais do mundo, é que este procure assumir uma posição “consistente” e responsável como homem de vocação política e científica ou simplesmente como homem em seus diversos modos de ser moderno (LEAL, 2008, p. 24). Por isso, Weber defende que apesar da ciência estar presa ao curso do progresso, o cientista pode desenvolver uma   tica da responsabilidade orientada por valores.

Assim, a ética da responsabilidade, para Weber, implica que a escolha valorativa seja esclarecida e consciente, como pressuposto que regerá a própria conduta, como uma condição inevitável para o “homem civilizado” no mundo desencantado. Weber ressalta ainda que um professor que cumpre o seu dever de provocar o auto-esclarecimento e um senso de responsabilidade estará a serviço de forças “morais”. Nessas condições, afirma o autor, a ciência é uma “vocação” digna para alguém (WEBER, 1982, p.179).

Portanto, apesar de toda essa liberdade que é própria da ciência, é importante considerar que não se deve isentá-la de utilizar o princípio da precaução³³, que deve norteá-la, não para evitar as descobertas da verdade, mas para informar ou mesmo alertar a sociedade. Na observação do novo comportamento da natureza, é responsabilidade dos cientistas alertarem a sociedade para precaver-se e para o Estado instituir os limites a serem impostos através de políticas regulatórias. Embora haja questionamentos de que este princípio possa prever com exatidão as consequências ambientais das atividades humanas, Lenzi destaca que, para Giddens e Beck, o princípio da precaução, por si só, não seria suficiente para lidar com a complexa relação entre ciência e riscos ecológicos (LENZI, 2006, p.175-176).

Compreender o papel da ciência na sociedade moderna significa compreender também que a ciência tem função importante no desenvolvimento de modelos que auxiliem na previsão e análise dos riscos. Lacey enfatiza que a ciência fornece não só a possibilidade de desenvolvimento tecnológico, vital ao movimento da modernidade, mas do mesmo modo fornece também, por meio do seu instrumental teórico, a possibilidade racional do entendimento dessa própria característica fundante de nosso tempo (LACEY, 1998, p.87).

Estas ideias convergem com o pensamento de Larrère e Larrère (1997), que afirmam que na sua diversidade, a ciência encontra-se no centro da crise ambiental, e é responsabilizada pelos atentados ao meio ambiente, mas espera-se que o saber científico detecte o mal e encontre a respectiva solução. Os homens políticos, a opinião pública, e mais ainda os “*media*”, esperam em geral da ciência respostas simples, quer se trate de saber se o prião nos ameaça, se o clima se altera, ou se um novo Chernobyl é possível. Quer-se igualmente saber a que se poderão atribuir essas ameaças, a quem imputar responsabilidade (LARRÈRE e LARRÈRE, 1997, p.254). Os mesmos autores também destacam que a responsabilidade social do cientista consiste em se interrogar sobre a maneira como as

³³ Surgido na Alemanha nos anos 70, na convenção de Viena de 1985, sobre a proteção da camada de ozônio, e torna-se o princípio fundador do direito do meio ambiente com o relatório Brundtland sobre o desenvolvimento sustentável, em 1988. Também chamado princípio da prudência, enuncia-se de maneira a enquadrar e impedir, certas ações potencialmente perigosas sem esperar que o perigo seja cientificamente definido com toda certeza (LARRÈRE e LARRÈRE, 1997).

atividades científicas se inscrevem num contexto social, político e ambiental. Trata-se de antecipar, tanto quanto possível, as consequências que as investigações empreendidas podem ter, e não a de se considerar satisfeito por ter respondido a alguns concursos e ter escrito alguns artigos para revistas internacionais.

Portanto, não basta ao cientista atender a processos burocráticos de funcionamento da ciência no caminho incessante da superespecialização. Sobretudo deverá responsabilizar-se pelas consequências subsidiárias que poderão ocorrer a partir de suas descobertas.

Nesse contexto, ao propor seu princípio responsabilidade Jonas (2006), afirma que o grau de conhecimento dos cientistas tem que ser maior, e se não se sabe o que vai acontecer não se deve agir. A ética deve invadir os espaços de pesquisa científica e a sociedade deve se informar e intervir. Ele assim resume:

O horizonte relevante da responsabilidade é fornecido muito mais pelo futuro indeterminado do que pelo espaço do agir essencial, então a moralidade deve invadir a esfera do produzir, da qual ela se mantinha afastada anteriormente, e deve fazê-lo na forma de política pública. Nunca antes a política pública teve que lidar com questões de tal abrangência e que demandassem projeções temporais tão longas. De fato, a natureza modificada do agir humano altera a natureza fundamental da política (JONAS, 2006, p.44).

O homem público de hoje tem uma capacidade maior de previsão, em função da técnica, o que aumenta ainda mais a responsabilidade. É necessário que o estadista tenha uma nova postura. A responsabilidade dele é maior. Não é possível essa modificação no plano individual (JONAS, 2006, p.41 e 54).

Apesar da denuncia da utopia da técnica que caracteriza sua obra, a postura política de Jonas se inclina para uma solução autoritária dos problemas ambientais, a ponto de considerar que uma ditadura como a que houve na União Soviética estava mais bem armada do que a democracia para enfrentar a crise ambiental. Nesse sentido, exclui o debate público que examinaria os riscos, se amparando na heurística do medo, como proposta de uma ética da responsabilidade que antecipa a catástrofe. Dessa forma, ignora a racionalidade argumentativa e retira a capacidade de informar ações precisas positivas, deixando-lhe apenas o alcance negativo (LARRÈRE e LARRÈRE, 1997).

Numa perspectiva republicana, Domingues (2004) ao discutir sobre a relação entre ética, ciência e tecnologia, indicando os caminhos e os desdobramentos percorridos pela técnica na era moderna, através da interpretação do pensamento de diversos pensadores da filosofia, conclui que é necessário humanizar a técnica. O autor ressalta que por sua natureza, a ciência não tem a capacidade de gerar ética, por essa trabalhar com fatos e não com valores,

sendo estes mais do que uma cognição, dependendo de tradições e sentimentos, por isso se afirma não ser nada fácil ajustar à ética, à ciência e à tecnologia. Entretanto, alerta que se poderia pensar na responsabilidade do cientista e do tecnólogo. Argumenta também que a aliança entre cientista e tecnólogo não basta, pois se corre o risco de serem levados em seu embate por grupos de interesse políticos e econômicos, sendo então necessário estender ética à sociedade, dando ensejo ao que o autor chama de ética comunitária, fundada em valores socialmente compartilhados, como a liberdade, a justiça e a responsabilidade, ou seja, uma postura fundada no republicanismo.

O autor registra ainda que a ética sozinha não pode dar conta da sua missão de humanizar a ciência e a tecnologia, não tendo a capacidade de reger as ações, devendo servir-se de outras instâncias ou esferas sociais, como o direito, o Estado e a política, utilizando-se do seu poder coercitivo na instituição dos limites nos usos e excessos da técnica.

Ao analisar a necessidade de religar o *éthos* da ciência, relançando a ética republicana, Domingues afirma que o caminho para uma ética da ciência é a sua transformação em coisa pública e matéria de política pública, vencendo o isolamento do cientista e lançando-o na arena política. Para o autor, o que permite pôr os *hommes de science* como intelectuais públicos, é uma questão prática antes de ser uma questão teórica, e depende tão-só de que eles entrem ou tenham entrado na cena pública, ao serem solicitados ou por a terem invadido, como indivíduo ou agrupamento social. Trata-se do cientista comprometido com as causas da ciência e com as coisas do mundo, como Galileu, Darwin e Einstein, apontados como exemplos pelo autor. Domingues ainda sublinha que:

Em um mundo em que a atividade *intellectual* e científica tornou-se fragmentada e ultra-especializada e, ao mesmo tempo, uma ação coletiva e um trabalho em equipe, a depender de políticas públicas e de contratos firmados com os governos e as sociedades, o desafio é quebrar o isolamento do *cientista* e trazê-lo para a cena pública. Assim, poderá dar sua opinião e oferecer sua *expertise* toda vez que for convocado, quando ocupará a cena pública, somando a sua opinião à de outros *experts* e, resultando do conjunto, um novo tipo de intelectual. *Novo*, porque não está em jogo voltar ao que era, recuar até a Renascença e relançar o intelectual generalista. Trata-se antes de forjar uma nova figura justamente o intelectual público e sua especialidade ou o intelectual público especializado que consegue transcender seu campo disciplinar. Junto com ele um novo *éthos* da atividade intelectual será formatado: o *éthos* da inteligência coletiva e da responsabilidade social, e uma nova ética irá acompanhar as suas ações (DOMINGUES, 2011, p.482-483).

Assim, sendo a ciência transformada em “coisa pública” no sentido da *res publica*,

poderá estender-se à atividade intelectual, para além do mundo da política, e em um sentido ainda mais amplo e exigente do que a ética republicana tradicional, visto que as mudanças de escala do processo de conhecimento, com custos econômicos, sociais, ecológicos e morais altíssimos, exigem do cientista a responsabilidade social de suas ações e fazendo da ciência uma atividade séria demais para ficar só nas mãos dos cientistas (DOMINGUES, 2011).

Dessa forma, trata-se de vencer o fosso existente e reconhecer os mesmos aspectos dos campos de conhecimento como prática social, caracterizados por certa porosidade entre as disciplinas, permitindo o compartilhamento de experiências e mesmo sua remodelagem, ao fim e ao cabo. É, pois, antes mesmo de uma questão epistêmica, uma questão de cultura que está em jogo, exigindo uma nova visão das coisas e uma nova atitude do letrado e do cientista. É aí de acordo com o autor que entra a ética, e duas serão suas tarefas: religar o *éthos* fraturado da ciência e atar as duas pontas em que se desenvolve a atividade intelectual moderna, junto com os dois tipos de intelectual que as acompanham, as ciências humanas e sociais e o intelectual humanista (*hommes de lettres*) e as ciências exatas e naturais (*hommes de science*) (DOMINGUES, 2011, p.483).

Bruno Latour ao tratar da representação científica e da representação política, argumenta que “inventaram nosso mundo moderno, um mundo no qual a representação das coisas através do laboratório encontra-se para sempre dissociada da representação dos cidadãos através do contrato social” (LATOURE, 1994, p.33). Como já discutido no tópico anterior, o autor busca desvendar, “desmistificar”, a separação, construída a partir do século XVII, entre o mundo das representações científicas e o mundo das representações políticas, demonstrada por ele, na polêmica travada entre Boyle³⁴ e Hobbes³⁵. Assim, Latour analisa os dois ramos do governo elaborados por estes, cada um de seu lado, e que só possuem autoridade quando claramente separados. Destaca o autor:

O Estado de: Hobbes é impotente sem a ciência e a tecnologia, mas Hobbes fala apenas da representação dos cidadãos nus: a ciência de Boyle é impotente sem uma delimitação precisa das esferas religiosa, política e científica, e é por isso que ele está tão preocupado em suprimir o monismo de Hobbes. São dois pais fundadores, agindo em conjunto para promover uma única e mesma inovação na teoria política: cabe à ciência a representação dos não-humanos, mas lhe é proibida qualquer possibilidade de apelo à política; cabe à política a representação dos cidadãos, mas lhe é proibida qualquer relação com os não-humanos produzidos e mobilizados pela ciência e tecnologia. (LATOURE, 1994, p.33-34)

³⁴Robert Boyle foi um filósofo natural, químico e físico irlandês que se destacou pelos seus trabalhos no âmbito da física e da química. Em Londres estudou gases com afinco e é considerado um dos fundadores da química.

³⁵Thomas Hobbes foi um teórico político, filósofo e matemático inglês. Sua obra mais evidente é o “Leviatã”, cuja ideia central era a elaboração da tese do contrato social.

O mesmo autor conclui que os descendentes de Hobbes e de Boyle nos fornecem os recursos que usamos até hoje. De um lado, o sujeito de direito; do outro, o objeto da ciência, a força natural, o mecanismo. Para Latour, os porta-vozes políticos deverão representar a multidão calculadora de cidadãos; os porta-vozes científicos deverão de agora em diante representar a multidão muda e material dos objetos. Nesse sentido, o autor propõe que as ciências entrem na democracia de modo a redefinir a vida pública como “composição progressiva de um mundo comum”(cf. LATOUR, 2004, p.39).

Compreender estas proposituras, dadas as circunstâncias do problema da crise ambiental, significa questionar-se diante do fato dos cientistas serem a única voz na tomada de decisão, com relação aos problemas científicos e tecnológicos que estão relacionados ao controle e transformação da natureza, perante os quais a sociedade aceita de maneira tão pouco crítica. Por isso é de fundamental importância evidenciar este aspecto, uma vez que riscos e perigos são debatidos somente quando as práticas tecnológicas já estão sedimentadas. Quanto à política, esta não deve limitar-se às paixões e interesses na vida pública, devendo incluir a ciência que age no campo do isolamento e da “imparcialidade científica”³⁶ no processo democrático, pois em uma “sociedade de risco” como a nossa as ações da ciência devem fazer parte das discussões centrais da política.

As propostas de Latour e Domingues discutidas são importantes, pois se inserem num contexto político de exercício de uma ética em meio à crise ambiental. Tais considerações a esse respeito nos mostram duas coisas em relação ao cenário da crise ambiental. A primeira, fundamentada nas ideias de Latour, envolve uma posição revolucionária, que implica em modificar o conjunto dos elementos que caracterizaram o processo de modernização da sociedade. De acordo com seu pensamento, esse caminho consiste em “ecologizar” não no sentido defendido atualmente por ativistas e políticos, e sim no sentido amplo de construir uma política que reconheça que não separamos as questões da natureza e de cultura e propõe reatar o “nó górdio” separado pelas estruturas e sistemas através de redes que conectem ao mesmo tempo a natureza das coisas e o contexto social. Para Latour, a tarefa da política recomeça da estaca zero, e afirma que foi preciso mudar completamente a fabricação de nossos coletivos para absorver o cidadão do século XVIII e o operário do século XIX. Será preciso uma transformação equivalente para abrir espaço para os não-humanos criados pelas ciências e pelas técnicas, conclui o autor. Em entrevista ao jornal o Globo, o autor destaca a diferença no seu pensamento entre os conceitos que envolvem a ideia de “modernizar” e

³⁶ Pressupõe que os cientistas estão livres de terem de responder pelas consequências sociais de suas descobertas.

“ecologizar”:

O importante é que haja uma alternativa a modernizar, que não seja arcaica, reacionária. Que seja progressista, mas de uma outra forma, não modernista. Um problema complicado hoje, sobretudo no Brasil. Mas é complicado por todo o lado, na França também. Qualquer dúvida posta sobre a modernização se diz que é preciso estancar a frente pioneira, de crescer, voltar ao passado. Isso é impossível. É preciso inovar, descobrir novas formas, e isso se parece com a modernização. Mas é uma modernização que aceita seu passado. E o passado foi uma mistura cada vez mais intensa entre os produtos químicos, as florestas, os peixes, etc. Isso é “ecologizar”. É a instituição da prática e não da teoria (O GLOBO, 28-12-2013).

Nesse sentido, Latour enfatiza que no lugar de uma ciência dos objetos e de uma política de sujeitos, deveríamos dispor de uma ecologia política de humanos e não-humanos. Para o autor esta interação, não é somente desejável, mas necessária. É ela quem vai permitir preencher o coletivo de seres dotados de vontade, de liberdade, de palavra e de existência reais (LATOUR, 2004, p.120).

A relevância política dessa forma de compreender o mundo demonstra a importância de levar em conta a diversidade de entidades a agir no mundo, ao mesmo tempo em que fornece um repertório capaz de propor a criação de associações entre novas entidades. Possibilita propor associações melhores do que as disponíveis até o momento. Criar uma nova descrição do mundo é, ao mesmo tempo, proporcionar novas formas de associações e ação no mundo.

Entendemos que esta proposta é complexa por demais e, segundo o próprio Latour, não há tradição política para isto, ou seja, a política está organizada somente para os humanos. Contudo, considerando o estágio de modernidade radicalizada (cf. GIDDENS, 1991) que a sociedade encontra-se, uma segunda proposta a esta situação de crise amplamente debatida por diversos autores se insere na mesma estrutura do progresso técnico e científico vigente, modificando somente os valores regulativos. Tal proposta implica uma responsabilidade ética coletiva, uma vez que a produção de novos riscos cada vez mais complexos requer do mesmo modo a existência de práticas responsáveis de igual intensidade. É claro que a ideia de responsabilidade coletiva não implica a proibição absoluta de pesquisas que envolvam riscos e perigos, no entanto, se faz necessário a criação de novos arranjos políticos e institucionais para o debate crítico. Esta situação pressupõe também que se criem condições de levar o conhecimento sobre os mais variados riscos produzidos na sociedade.

Acreditamos que esse caminho já deu alguns sinais de que começou a ser trilhado, tanto no campo científico quanto no campo político, a exemplo das conferências mundiais

sobre o meio ambiente e o desenvolvimento, a institucionalização por parte dos governos de alguns países de políticas e órgãos para tratar da questão ambiental. No campo da ciência e tecnologia, pesquisas e produtos que se voltam para uso mais responsável dos recursos naturais. Contudo, estes sinais precisam ser disseminados de modo a tornar uma prática ampla, contínua e inerente às atividades humanas.

Como o próprio Latour esclarece, diante da crise ambiental duas atitudes são possíveis: esperar que um suplemento de ciências possa por fim às incertezas; ou, considerar a incerteza como o ingrediente inevitável das crises ecológicas. A segunda atitude tem a vantagem de substituir o indiscutível pelo discutível, e de unir duas noções de ciência, a da objetiva e a da controvérsia. Diante das ideias aqui analisadas, percebemos com Latour que a relação entre homem e as coisas do mundo deve ser pensadas como possibilidade de uma política a reconstruir diante das controvérsias do mundo moderno.

Assim como Latour que defende a associação de humanos e não-humanos em um mundo comum, Hanna Arendt também defende que, no ponto central da política, esteja sempre a preocupação com o mundo e não com o homem apenas. Para a filósofa, modifica-se o mundo tão pouco, modificando-se apenas os homens dele. Pois o mundo e as coisas do mundo em cujo centro se realiza os assuntos humanos não são a expressão da natureza humana, mas sim o resultado de algo que os homens possam produzir: que eles mesmos não são, ou seja, coisas, e que os pretensos âmbitos espirituais ou intelectuais só se tornam realidades duradouras para eles, nas quais se podem mover, desde que existam objetivados enquanto mundo real. Para a autora “os homens agem nesse mundo real e são condicionados por ele e exatamente por esse condicionamento toda catástrofe ocorrida e ocorrente nesse mundo é nele refletida” Isto está relacionado ao fato de que em toda parte em que os homens se agrupam, seja na vida privada, social ou na vida pública, surge um espaço que os reúne e ao mesmo tempo separa uns dos outros. Cada um desses espaços tem sua própria estruturabilidade que se transforma com a mudança dos tempos e que se manifesta na vida privada em costumes; na social, em convenções e na pública em leis, constituições, estatutos e coisas semelhantes. Arendt afirma que “sempre que os homens se juntam, move-se o mundo entre eles, e nesse interespaço ocorrem e se fazem todos os assuntos humanos” (ARENDT, p.36, 2007).

A proposta de uma ética do debate público e associação de coletivos dos três principais autores que fundamentaram a análise deste capítulo, ou seja, Hannah Arendt, Bruno Latour e Ivan Domingues, nos permite pensar a possibilidade de estender este debate à natureza, separada pelo projeto da modernidade, como propõe Latour.

No capítulo a seguir, discutiremos esse processo de separação operado pela modernidade, sob a perspectiva da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, bem como na perspectiva de Jünger Habermas com a possibilidade de uma integração social e sistêmica através do debate público.

3 INTEGRAÇÃO SOCIAL E INTEGRAÇÃO SISTÊMICA

O objetivo deste capítulo é analisar o modo como a sociedade moderna está constituída por sistemas. A premissa que o norteia é a de que estes sistemas não fornecem os caminhos finais para o equilíbrio da mesma, pois as interações do mundo da vida, através da ação comunicativa alteram o funcionamento da prática política atual. Inclusive sugerimos que pode ocorrer a interação entre os sistemas e a ação comunicativa, o que chamamos integração social e integração sistêmica. O capítulo está dividido em três partes: na primeira, são apresentadas características dos sistemas sociais na perspectiva do sociólogo Niklas Luhmann, destacando o Estado como um importante subsistema moderno. Na segunda parte, é analisada a comunicação na perspectiva de Luhmann e Habermas e, por fim, na terceira parte, são analisados os limites e possibilidades de ocorrer uma integração social e sistêmica no contexto da sociedade dos sistemas.

3.1 A modernidade e a constituição dos subsistemas: o papel do Estado neste contexto

Para o sociólogo alemão Niklas Luhmann, toda a realidade social é um sistema social abrangente composta por diversos subsistemas entre eles: economia, política religião, ciência, artes, entre outros. Para a teoria dos sistemas sociais, a sociedade tem como elemento central os sistemas e não o homem. Nesta perspectiva proposta pelo autor, ela deixa de ser vista como um conjunto de pessoas, sendo concebida como um conjunto de subsistemas, que opera seu funcionamento através de técnicas de seleção de possibilidades, de decisão, de regras, de códigos etc.

Desse modo, Cardoso e Fossá (2008) comentam que a teoria de Luhmann, põe em xeque a própria herança iluminista do pensar e construir o pensamento em bases humanistas, porque os valores, interesses, vontade política do homem não são consideradas nos subsistemas.

De acordo com Luhmann, a sociedade moderna é um sistema cuja essência é a complexidade³⁷, não só por ser orientada para designar grandes escalas, mas principalmente em virtude da multiplicidade de possíveis relações, interpretações e informações no e sobre o

³⁷ No contexto da teoria de Luhmann complexidade significa a totalidade dos possíveis acontecimentos e das circunstâncias: algo é complexo, quando, no mínimo, envolve mais de uma circunstância. Com o crescimento do número de possibilidades, cresce igualmente o número de relações entre os elementos, logo, cresce a complexidade (NEVES, CLARISSA ECKERT B. e NEVES, FABRÍCIO MONTEIRO, 2006, p. 191).

mundo. Isso configura sua característica essencial que é o seu funcionamento e do meio ambiente que opera, seja através da transformação do improvável ou impossível, em provável ou possível. Esta transformação está ligada ao aumento da complexidade que limita a capacidade de conexão entre seus elementos constitutivos. Para o autor, o mundo moderno gerou um mundo administrado por sistemas, e a maneira de lidar com isto é através da técnica e do procedimento (LUHMANN, 2006; 2009). Isto significa dizer que cada subsistema cria seu próprio *modus operandi*, suas técnicas de selecionar dentre as várias alternativas existentes, aquela que lhe convém.

Para o mesmo autor os limites de um sistema social não são fixos, nem físicos, são limites abstratos de sentido em sua autoconstituição, ou seja, determina seus limites por meio de seu próprio modo de operar. Tais sistemas são operativamente fechados em sua própria autoreferencialidade, isto quer dizer, que não deixa que outros interfiram em sua operação de sentido, na maneira de produzir seus próprios componentes, mas são ao mesmo tempo abertos cognitivamente, ou seja, estabelecem contato com o entorno através da abertura à incorporação de energia proveniente do meio, seja através de demandas ou irritabilidades, termo este utilizado pelo próprio Luhmann, seja através de comunicações, entre outros. Porém é importante ressaltar, que tais incorporações do meio são processadas ao seu modo de operação. Tudo o que ocorre no sistema se encontra determinado por sua própria organização e não pelas perturbações provenientes do meio (LUHMANN, 2006; 2009).

O sistema surge quando consegue estruturar sua complexidade e portanto se diferenciar do meio-ambiente. Desse modo pode-se distinguir sistema de meio-ambiente por sua complexidade que ele mesmo cria. De acordo com Luhmann, o meio ambiente é pressuposto do sistema, mas este só existe quando se torna independente do meio-ambiente.

Assim, por exemplo, a questão ambiental tem sido absorvida por muitas organizações do sistema econômico da sociedade e incorporada ao seu modo nesses sistemas, e desta forma interpreta e planeja como deve ser a relação com a natureza na sociedade, e como já discutida aqui anteriormente, consiste numa relação de apropriação e dominação. Não há comunicação entre sistemas sociais e o meio, assim como o sistema não recebe informação do meio. Mathis resume esta idéia de comunicação em Luhmann da seguinte forma:

Comunicação em Luhmann é operação interna e, por isso não há comunicação entre sistemas sociais e o meio, assim como o sistema não recebe informação do meio, o que existe é comunicação do sistema, tendo como referência o seu meio. Nesse caso, o sistema constrói internamente através da observação – a sua informação sobre o seu meio (MATHIS, 1998, p.10)

Este fechamento operacional dos sistemas abertos consiste na *autopoiese*, que Luhmann faz uma comparação com a teoria biológica de Maturana³⁸, segundo o qual os seres vivos são autopoéticos. Para Luhmann são também os sistemas sociais (LUHMANN, 2006, p. 10).

Dessa forma, o ambiente não contribuiria para nenhuma operação do sistema, pois o máximo que o ambiente poderia produzir seria, como já mencionado, certa ‘irritação’ ou mesmo um “estímulo”, quando seus efeitos aparecem no sistema como informação. Os acontecimentos do meio somente podem estimular operações internas próprias do sistema, cujo resultado, na maneira como ele se mostra para este meio, não é previsível, mas contingente³⁹. A *autopoiesis* é portanto, a própria auto-referência do sistema como a capacidade de se relacionar consigo, de incorporar a informação de si mesmo.

Assim, à luz dessa formulação, concebem-se os sistemas sociais como operacionalmente fechados, embora continuem abertos no sentido termodinâmico, isto é, expostos a um fluxo energético, representados pelas informações providas do ambiente. Tal fechamento operacional permite ao sistema manter seu “metabolismo energético” e evoluir num ambiente desordenado e caótico. Nesse sentido Luhmann escreve:

Abertura significou comércio com o meio, tanto para a ordem biológica como para os sistemas voltados para o sentido (sistemas psíquicos, sistemas sociais...). Surgiu, assim, uma nova ênfase no modelo: o intercâmbio. Para os sistemas orgânicos se pensa em intercâmbio de energia; para os sistemas de sentido, em intercâmbio de informação. Esses sistemas, por assim dizer, interpretam o mundo (sob o preceito da energia ou da informação) e reagem conforme esta interpretação (LUHMANN, 2009, p. 62).

Assim os sistemas desenvolvem uma elevada indiferença em relação ao meio e somente ele pode decidir quais fatores determinantes propiciam o intercâmbio. Dessa forma, o sistema possui uma autonomia relativa, na medida em que a partir dele próprio pode-se decidir o que deve ser considerado como *output*⁴⁰ e possa ser transferido a outros sistemas no meio (LUHMANN, 2009, p.63). O mesmo autor destaca ainda que nenhum *input*, por parte

³⁸ MATURANA, H & VARELA, F. **De máquinas y seres vivos – Autopoiesis: La organización de lo vivo**. Santiago: Editorial Universitaria, 1995.

³⁹ A expressão contingência se refere às restrições, às incertezas, aos imprevistos que podem adentrar um sistema. Elas são respaldadas pelo acaso, não podendo ser previstas. Contudo, mesmo que um sistema seja alimentado de incertezas, ele produzirá certezas, em virtude das respostas produzidas de acordo com sua competência (LUHMANN, 2006;2009).

⁴⁰ Na Teoria das Estruturas Dissipativas de Prigogine, “sistemas dinâmicos, longe do equilíbrio, que trocam energia com o meio (*Output*) seguindo um caminho de imprevisibilidade em direção ao caos entrópico, a menos que esta tendência seja compensada por uma fonte de energia externa (*Input*) ((In): NEVES, CLARISSA ECKERT B. e NEVES, FABRÍCIO MONTEIRO, 2006).

do entorno poderá aspirar a conversão por parte do sistema (LUHMANN, 2006, p.11).

Dessa forma, fechado no seu “metabolismo”, nenhum sistema poderá substituir o outro. Assim, a política, a religião, a ciência dentre outros subsistemas, não podem substituir um ao outro, nem mesmo pode ter qualquer interferência direta um sobre o outro. Isto ocorre porque esses subsistemas se bastam, também, em seus próprios “metabolismos” e, conseqüentemente, vivem suas *autopoiesis*, ou seja, cada sistema será sujeito de si mesmo. (BÔAS FILHO, 2006, p.37).

Para Luhmann, um Ministério de Ciência de um Estado constitui exemplo de um procedimento do subsistema científico, que se estrutura e se desenvolve segundo sua própria lógica, e que se apropria do que julga interessante no meio. Nesse sentido, Habermas analisando o contexto dos sistemas destaca que:

A economia capitalista, mais ainda, a administração pública, especializada no planejamento e na provisão de bens, adaptam-se muito bem ao paradigma do sistema. E, em muitos domínios altamente organizados, o sistema científico e educacional adquire um sentido próprio ou de um *médium* de regulação, análogo ao dinheiro, mas da lógica de seus questionamentos específicos (HABERMAS, 1997, p. 85).

Desse modo, a sociedade moderna pode ser descrita como um grande sistema social estruturado primordialmente sobre a base de uma diferenciação funcional. Este é o ponto central da teoria de Lumann. Daí que todo subsistema se diferencia precisamente pela função que desempenha na sociedade. Assim a política, a economia, a educação, a ciência, a religião, entre outros são diversos sistemas parciais, cada um com sua função específica. Desse modo, Rafaele di Giorgi e Luhmann escrevem:

Todo sistema funcional pode desenvolver sua função própria. Nenhum sistema pode interromper outro, nem sequer em caso de urgência ou com o pretexto de ajudar em sua integração. Em caso de uma crise de governo, a ciência não pode prestar ajuda com sua verdade [...] a economia pode condicionar a ciência com dinheiro, porém apesar de todo o dinheiro não pode produzir a verdade [...] Deste ponto de vista formal, a aquisição de complexidade consiste no fato de que a sociedade, mediante novas diferenciações do sistema entorno na sociedade, se expande para dentro. Em virtude desta diferenciação, no que diz respeito ao âmbito operativo da autopoiesis da comunicação, se torna possível um maior número de comunicação e uma maior diversificação desta, tanto na direção da simultaneidade como na sucessão (LUHMANN, RAFFAELE DI GIORGI, 1992 *apud*, LUHMANN, 2006, p. 35) (tradução nossa).

Isso decorre em virtude da teoria dos sistemas de Luhmann trazer a idéia de um mundo como uma imagem acêntrica, ou seja, sem órgãos centrais e, portanto, sem domínio de

um sistema sobre outro. Ao contrário do que pensava Marx, por exemplo, para quem o centro da sociedade era a economia. Por isso, que, em uma sociedade funcionalmente diferenciada a integração ocorre por conta da especialização e da própria diferenciação entre partes mutuamente necessárias, e não pela supremacia de uma ordem social que centraliza suas operações. A Identidade do sistema é, portanto, o sistema referindo-se a si mesmo. É a diferenciação que consegue a unidade do sistema. Na sociedade moderna, a unidade está ligada à diferenciação funcional. Nesse contexto Habermas registra que:

Os sistemas funcionais dão o último passo rumo à autonomia, através de semânticas especializadas próprias, as quais, apesar de todas as vantagens oferecidas, suspendem a troca direta de informações com o ambiente. E, a partir deste momento, todos os sistemas funcionais passam a construir sua própria imagem da sociedade. Eles perdem o domínio sobre uma linguagem comum, na qual seria possível representar, para todos e da mesma maneira, a unidade da sociedade. O entendimento fora de códigos específicos passa a ser tido como coisa ultrapassada. Isso equivale a afirmar que cada sistema perde a sensibilidade em relação aos custos que inflige a outros sistemas. Não há mais um lugar onde problemas relevantes para a reprodução da sociedade em sua totalidade possam ser percebidos e elaborados. Pois, as linguagens especializadas esgotam de tal maneira a linguagem comum (HABERMAS, 1997, p. 74-75).

Portanto, quanto mais diferente é o sistema de seu ambiente e de outros subsistemas mais operativamente perfeito e mais integrado para a lógica dos sistemas ele será. Significa que quanto mais a política, esta representada pelo Estado, se distanciar de valores como a participação e bem comum mais perfeito será.

Essa diferença não impede a troca de informação através do acoplamento estrutural entre os subsistemas que influenciam-se entre si de modo bastante abrangente e permanente. Ocorre uma irritação entre estes dois sistemas, que precisam deste acoplamento estrutural para se diferenciar entre si. Por exemplo, o acoplamento estrutural entre política, enquanto um sistema de decisão e economia, enquanto um sistema de pagamento gera a tributação. Do mesmo modo entre política e direito é a Constituição; entre direito e economia são o contrato e a propriedade.

O acoplamento estrutural é a ponte entre um sistema e outro, é onde se concentra a troca de informações entre sistemas. É um espaço de trânsito, com fronteiras precisas. É a condição *sine qua non* de funcionamento do sistema social. E para Luhmann, deve ser assim, como condição de permanência da civilização.

No entanto, Luhmann registra que “nunca se deve perder de vista que o acoplamento estrutural é compatível com a *autopoiesis*, e que, por conseguinte, há possibilidade de influir no sistema, desde que não atente contra a *autopoiesis*” (LUHMANN, 2009, p. 132).

Em função dessa premissa própria da sociedade constituída por sistemas, o Estado como um subsistema estabelece sua distinção não atendendo as demandas, as características aos valores do mundo ao seu redor. De modo semelhante a Habermas, que defende que uma das características identificadoras da sociedade civil, é que esta não interage com o Estado, nem com a economia e nem com outros sistemas de funções sociais, pois permanece vinculada aos núcleos privados do mundo e da vida (Habermas, 1997, p.100 citando J.Cohen e A. Arato, 1992).

Mas, ao contrário de Luhmann, ele acredita que essa ausência de interação não é positiva. Por isso ele propõe uma racionalidade comunicativa, que provém do mundo da vida e perpassa o mundo dos sistemas.

Arriscamo-nos, inclusive, a afirmar de que essa interação não existe nem mesmo nos procedimentos do interior do próprio subsistema Estado. Percebemos, seja por experiência vivenciada, ou seja, por meio de informações, que cada órgão que forma o Estado se isola em suas funções e não tem a interação necessária entre seus órgãos para a melhor realização de determinadas atividades, existindo, inclusive, lacunas em muitos casos e sobreposição de ações em outros casos.

O Estado, como um sistema político complexo de decisões organizadas⁴¹, tem atividades que lhe são exclusivas, como o poder de legislar através do parlamento, de julgar através dos tribunais, o poder executivo, o poder de polícia, a defesa, a regulamentação, a fiscalização, a arrecadação entre outras funções e que desse modo não poderão ser realizadas por outro subsistema. E mesmo, no próprio subsistema Estado a diferenciação de funções é ampla. No entanto, tais funções típicas poderão sofrer influência da sociedade através de pressões sociais, seja através de grupos isolados representando algum segmento, seja através de grupos reunidos em espaços públicos constituídos para esta finalidade, Luhmann minimiza essa influência defendendo que é irritação que o subsistema absorve ou não, conforme seus interesses.

Além dessas funções que lhe são exclusivas, o Estado também desempenha serviços não exclusivos como escolas, pesquisas e também a produção econômica para o mercado, através de empresas estatais que exigem uma complexa infra-estrutura. Estas funções não

⁴¹ Entendido restritivamente como o conjunto dos aparatos que num sistema social organizado exercem o poder coativo, e que dessa forma assegura ainda mais a existência dessa grande dicotomia (Bobbio, 1997).

exclusivas do Estado variam muito de país para país, entretanto, algumas tendências marcaram a atuação do Estado no mundo ocidental como o liberalismo, o *welfare state* e o neoliberalismo⁴². Estas tendências possibilitaram uma ampliação ou diminuição das suas funções.

Inicialmente o pequeno Estado moderno liberal do século XVIII tinha a função de garantir a propriedade, a defesa externa e os contratos, sendo necessária uma pequena quantidade de ministérios. Em virtude da ação política da esfera pública burguesa, ainda no século XVIII na Inglaterra, começaram a se desenvolver algumas funções orientadas para o bem estar dos súditos, voltadas especialmente para a educação e saúde dos cidadãos.

De um modo geral, a ação social do Estado caminhava lentamente, somente no início do século XX, foi adotada medidas para a instituição de um seguro nacional de saúde. Com a crise social caracterizada pelo desemprego, é que de fato houve um aumento das funções sociais do Estado. Paralelo a isto, o Estado havia assumido a função econômica com a criação de grandes empresas de base que o mercado que não tinha condições de investir. Somente a partir da década de 1940, é que efetivamente se definiu a função social do Estado com a afirmação explícita do princípio do Estado de bem-estar social, que tinha como uma de suas prerrogativas a proteção dos cidadãos em suas limitações no exercício do trabalho. Especialmente depois da segunda guerra mundial é que as funções sociais do Estado ampliaram-se ofertando serviços sociais que abrangiam políticas de renda mínima, alimentação, saúde, educação, habitação, assegurados como direito político dos cidadãos e não como caridade (RUA, 1999).

Na atualidade, a pressão social em favor das questões ambientais também tem posto o Estado diante de novos desafios e consequentemente diante de novas funções, exigindo deste regulamentações e legislações que busquem coibir as agressões ao meio ambiente, seja na estipulação de metas para reduzir a poluição ambiental, seja para atender requisitos através do licenciamento na construção de empreendimentos entre outros.

Assim, aspectos relacionados ao desenvolvimento de uma matriz energética limpa e a redução dos índices de desmatamento, são exemplos de ações que passaram a incorporar a

⁴² *Welfare state* ou Estado de bem-estar social é um conceito de governo em que o Estado desempenha um papel fundamental na proteção e promoção do bem-estar econômico e social dos seus cidadãos. Baseia-se nos princípios da igualdade de oportunidades, a distribuição equitativa da riqueza, e da responsabilidade pública para os que não podem beneficiar das disposições mínimas para uma vida boa.

Neoliberalismo é o ressurgimento de ideias associadas ao liberalismo econômico *laissez-faire* que teve início nas décadas de 1970 e 1980. Os seus apoiantes defendem uma extensa liberalização econômica, livre comércio e a redução da despesa pública como forma de reforçar o papel do setor privado na economia.

agenda governamental, tanto no cenário nacional como internacional. Para cumprir estas agendas os governos instituíram órgãos e políticas voltadas para a questão ambiental.

No Brasil, por exemplo, houve a institucionalização da Política de Recursos Hídricos, visando assegurar as disponibilidades hídricas em quantidade e qualidade para o seu uso sustentável. Foram aprovadas legislações para a criação e funcionamento dos Comitês de Bacia, a cobrança do uso da água e a garantia de que os recursos arrecadados dos usuários de água não sejam contingenciados, ao menos enquanto prerrogativa.

Portanto, percebe-se que a partir de pressões sociais ao longo do tempo o Estado ampliou suas funções sociais e econômicas, e agora se vê diante do desafio de proteger e cuidar do meio ambiente, como uma de suas funções mais recentes. Nesse contexto, a questão ambiental envolve uma ampla gama de atores sociais e de impactos ainda não devidamente previsíveis na sociedade, aqui já discutidos.

Segundo podemos constatar em Habermas (1984), na sua obra “Mudança estrutural da esfera pública”, no processo de nacionalização da economia capitalista, a ação política da sociedade burguesa através da esfera pública ampliou as funções do Estado, pois para atender as demandas do capital, a administração de finanças e arrecadação passou a ser a principal função, criando inclusive um sistema de impostos. Também outros aspectos não circunscritos na seara do Estado passaram a ser incorporados por este, como educação, saúde entre outros que precisavam da regulação do Estado. Isto significa que as contingências que provocam a irritação determinam a função do subsistema Estado que processa ao seu modo tais demandas.

Na sua obra “Direito e Democracia”, Habermas destaca que a fixação de problemas de regulação torna confusa a distinção entre tarefas tradicionais e tarefas novas do Estado. No entanto, o autor ressalta que as tarefas de integração social na atuação específica, como manutenção da ordem, distribuição e garantia social, proteção de identidades coletivas e tradições culturais comuns, continuam tendo um lugar destacado na agenda política (HABERMAS, 1997, p. 84-85). Vale destacar que é através da força da ação política respaldada no fluxo comunicativo (cf. HABERMAS, 1997), que se contribui para renovação do próprio sistema como bem ressaltou Habermas. As estruturas comunicacionais desenvolvidas continuamente na esfera pública através do levantamento e debate de temas relevantes para a sociedade produzem um ambiente capaz de exercer pressão sobre os parlamentos e núcleos de decisão do poder executivo em relação à atuação do Estado na agenda dos governos.

Assim, ao contrário de Luhmann, a ação política que pode ser desenvolvida em espaços públicos de discussão e debate de políticas públicas, como os comitês de bacia, objeto

empírico desta tese, podem, se adequadamente estruturado, alterar ou mesmo transformar o modo de funcionamento do Estado, conforme nos ensina Habermas.

3.2 O processo comunicativo na perspectiva do mundo dos sistemas e do mundo da vida

Se a sociedade moderna é regida pelos sistemas, cujas características essenciais implicam numa recusa direta às interferências do meio ou entorno, como então lidar ao mesmo tempo com tendências que envolvem aspectos como a responsabilidade social das organizações, as questões ecológicas, gestão participativa entre outras, sem que os atores envolvidos nesse processo tenham participação efetiva nas estratégias das organizações inseridas no sistema? Para entender essa questão, ao invés de utilizarmos a perspectiva Luhmaniana sobre sistemas e comunicação voltaremos nossa atenção para a compreensão habermasiana desse mesmo problema.

Na perspectiva de Habermas, a comunicação é um processo contínuo de construção e negociação de significados, realizado por ações humanas em realidades complexas, onde os sistemas mudam e se auto-organizam com interferência direta de ações do homem enquanto ator social e sujeito determinante da ação.

Na perspectiva da teoria dos sistemas, o ponto fundamental do processo comunicacional é o de não considerar a comunicação como um valor, tal qual na teoria da ação comunicativa de Habermas. De acordo com a teoria de Luhmann, a comunicação não é uma relação entre pessoas. Comunicação só se comunica com comunicação gerando mais comunicação, ou seja, o mais importante não é o que foi compreendido, mas o que foi realizado para perpetuar o próprio sistema.

Nesse sentido Luhmann lança a hipótese “de que são precisamente as estruturas comunicativas dos sistemas da sociedade as que regulam a medida da contingência e a complexidade que se revelam como mundo” (LUHMANN, 1986, p. 65 *apud* LUHMANN, 2006, p.32).

Desse modo, os sistemas sociais são constituídos por formas de comunicação que desenvolvem códigos específicos e não sujeitos transcendentais no mundo. Tais sistemas são capazes de ter vida própria, autorregulada e independente da interferência humana. Ou seja, o sistema se impõe ao homem, independentemente de todos os desejos deste para transformá-lo. Nesse contexto, a comunicação nos sistemas não se processa por meio da interação, sendo o seu significado regido pela ordenação estrutural dos sistemas por meio de signos e códigos

próprios.

Assim estabelecido, Luhmann registra que os sistemas sociais são operativamente fechados por estar compostos por pura comunicação, controlam suas próprias possibilidades de afirmação ou negação para a produção de seus elementos. São sistemas baseados em uma operação de seu próprio cálculo. Comunicação funciona como racionalidade técnica pura (cf. Weber, 1999). Desse modo, a comunicação se canaliza em direção a melhor e mais eficiente maneira de conseguir uma adequada coordenação das atividades que levam ao alcance dos fins. (LUHMANN, 2006, p. 13).

De acordo com a interpretação de Cardoso e Fossá, Luhmann crítica a Teoria da Ação Comunicativa de Habermas por ser esta ancorada na teoria da ação, concebendo assim, comunicação como uma forma de ação, o que implica a vinculação entre a sociedade e os homens, ou seja, suas ações são mediadas através da linguagem. Na teoria dos sistemas, Luhmann entende que a comunicação tomada como unidade elementar da *autopoiesis* social, não se confunde com a linguagem, uma vez que envolve mais que a simples emissão ou elocução (ação de falar), pois também, inclui a compreensão. Nesta perspectiva, comunicação torna-se um substituto da linguagem e se apóia e se sustenta nos símbolos que se tornam generalizados (CARDOSO e FOSSÁ, 2008).

Os mesmos autores destacam que ao se referir aos meios de comunicação, Luhmann não trata dos diferentes tipos de mídias (TV, rádio, jornal etc.), que ele considera meros “veículos” técnicos, mas sim, a meios como poder, dinheiro, influências, amor e verdade, que servem para resolver dificuldades relacionadas ao aumento da complexidade sistêmica, pois é através deles que se elaboram códigos simbólicos e processos de decisão reguladores da ação social. A comunicação está voltada para si própria e, como elemento autoreferente, está orientada para a autopreservação do sistema e da regulação dos fluxos sistema/meio.

Paradoxalmente, Habermas concebe a teoria da comunicação como um evento integrado de sistemas em termos de geração de consenso, através da linguagem (atos de fala), Luhmann concebe uma teoria que inclui de maneira fundamental o ato de entender, sem sobrecarga dos aspectos racionais e normativos que envolvem os atos de fala, tornando-os, assim, mais amplo e não tão restrito analiticamente como a teoria da ação, caracterizada como comunicação instrumental, estratégica e consensual.

Nesse contexto, os comitês de bacias hidrográficas, cuja experiência de sua aplicação em Sergipe é analisada nesta tese, é uma instituição colegiada que tem na sua composição diferentes instituições tanto do Estado quanto da sociedade por diferentes segmentos. Portanto, dispõe de um espaço público representado por diferentes sistemas: subsistema

Estado, nas três esferas do poder, subsistema econômico, representados por diversos usuários da água para fins produtivos; e a partir da perspectiva de Habermas e não de Luhmann, as esferas reivindicativas de participação e interação social, como as diversas entidades de fins sociais, comunitários, ambientais e científicos (como as universidades e demais instituições de ensino superior e tecnológico, que compõem os comitês de bacia) cujo objetivo em comum é promover o debate sobre os problemas que envolvem os recursos hídricos e negociar os conflitos relacionados ao uso destes.

A proposta dos comitês possibilita que a sociedade civil usuária e conhecedora, ao menos em cada uma das localidades por onde o rio percorre, tenha espaço político de debate para manifestar suas percepções e opiniões sobre os problemas da bacia.

Desse modo, este tipo de espaço é concebido, em nosso entender sob influência de Habermas como uma estrutura política, capaz de uma prática de democracia radical, uma vez que permite, que assuntos debatidos entre representantes da sociedade civil e do poder público cheguem mais rápido as esferas de decisão política do Estado. É através da linguagem por meio de atos de fala, que se tem a perspectiva de que os problemas ocorridos nas bacias hidrográficas poderão ser percebidos por todos os participantes, devidamente representados, e através de diversas possibilidades encontrar a mais adequada e viável solução dos mesmos.

Ao contrário de Habermas que concebe comunicação como espaços de diálogo e debate público, na concepção da comunicação de Luhmann espaços de debate público como os comitês de bacia, por exemplo, não são considerados. De acordo com Habermas (1997) na visão de Luhmann todas as idéias sobre a formação de coletivos humanos são ultrapassadas. Os conflitos ideológicos internos de grupos e classes já não são explicados por ações de indivíduos ou grupos, mas sim, por um arranjo sistêmico de seleção e autoorganização.

O argumento de Habermas para sua racionalidade comunicativa é a de que não se trata de uma abstração, mas de um procedimento pelo qual duas ou mais pessoas se põem de acordo sobre questões relacionadas à vida, desejos, justiça e verdade (HABERMAS, 1997; 2012). O mesmo autor registra ainda que todas as verdades anteriormente consideradas válidas e inabaláveis podem ser questionadas; todas as normas e valores vigentes têm que ser justificados; todas as relações sociais são consideradas resultados de uma negociação na qual se busca o consenso e se respeita a reciprocidade fundada no melhor argumento.

Cada vez mais os processos comunicativos contribuem para o desenvolvimento de formas de relações e inter-relações mais participativas, dando flexibilidade às organizações, sejam estas públicas ou privadas, para viverem processos de mudança e adaptações e facilitando sua interação social. A teoria da ação comunicativa de Habermas expressa, com

clareza, à necessidade das pessoas se comunicarem por meio de um diálogo que envolva argumentação. Todavia, o ato de dialogar nem sempre se dá de maneira argumentativa. Mas é possível, segundo Habermas, que a relação dialógica entre as pessoas seja construída na base da negociação e de direitos iguais de questionar o outro sem recorrer à coerção. Essa busca pela igualdade não significa harmonia de desejos e vontades, propósitos iguais, mas possibilidades e abertura para o entendimento e a negociação, para que possíveis diferenças e conflitos possam ser expostos com razões que os sustentam.

Diante disso, o modelo de ação comunicativa de Habermas representa importante referência para o enriquecimento de novos construtos nos contextos de produção de políticas públicas, que deve, acima de tudo, se sustentar em ações dialógicas, possíveis de integrar os elementos do mundo da vida com o mundo dos sistemas.

3.3 Integração social e integração sistêmica: limites e possibilidades

Como vimos em capítulos anteriores, para Habermas a esfera pública se define pela participação de todos os agentes políticos e sociais no processo de decisão. Entendemos que uma esfera pública traduz também outro conceito importante em sua obra “Direito e Democracia”: o conceito de integração social. Pois, para resolver problemas de efetividade prática ou institucional da interação comunicativa (pois não basta dizer que é normativamente necessário essa interação, mas como ela deve ser operacionalizada no mundo prático da vida política e social), Habermas tenta reunir, de um lado, a lógica sistêmica, cuja base é a ação interessada ou movida pelo interesse, pelo poder e pelo dinheiro; de outro, a lógica comunicativa que se efetiva na ação compreensiva orientada pelo entendimento mútuo. Isso não significa que Habermas defenda o que já criticou em outros momentos⁴³, ou seja, a colonização do mundo da vida pela lógica sistêmica. Porém, a construção em que se reflete esse mundo da vida.

O espaço público político pode contribuir na condução do sistema político estatal, apresentando seus interesses plurais, suas reivindicações singulares e coletivas, suas experiências consensuais. Desse modo, o Estado pode ser orientado pela lógica do consenso e do dissenso atualizado permanentemente nos debates efetuados no domínio da sociedade civil.

⁴³ HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**. (trad) Luiz Sérgio Repa, Rodnei Nascimento. Vol 1 e 2. São Paulo: Ed. Wmf Martins Fontes, 2012.

Sob a inspiração desse conceito de Habermas de integração social supomos que os debates ocorridos nos comitês de bacia hidrográfica de Sergipe podem, efetivamente, orientar mudanças voltadas às necessidades coletivas, bem como, dos problemas de estrutura hídrica no processo decisório do Estado. Segundo o próprio Habermas:

As instituições decisórias, que se encontram sob a pressão do tempo, têm pouca sensibilidade para problemas latentes, que não são captados pelas rotinas normais ou captados de modo insuficiente, e quase nenhuma iniciativa para uma elaboração dramática bem sucedida de novos problemas (HABERMAS, 1997, p. 90).

Além disso, a administração estatal não detém o monopólio do saber relevante necessário, tendo que extraí-lo dos sistemas da ciência ou de outras agências. Por isso, a sociedade civil, apesar das limitadas capacidades de elaboração técnica, tem chance de mobilizar um saber alternativo.

Para Habermas, questões de coordenação funcional, elaboradas politicamente, estão entrelaçadas com a dimensão ética e moral da integração social. Assim, para percebermos as consequências de uma integração insuficiente do sistema, temos, de acordo com Habermas, que recorrer ao “mundo da vida”, ou seja, a interesses feridos ou a identidades ameaçadas. O mesmo autor ainda registra:

Quando os processos de sintonia entre o Estado e os atores sociais tornam-se independentes em relação à esfera pública política e à formação da vontade parlamentar, resultam prejuízos, tanto do ponto de vista da legitimação, como do conhecimento. Sob ambos os pontos de vista, recomenda-se que a base ampliada do saber de uma administração reguladora assuma feições de uma política deliberativa, que se caracteriza pelo debate público entre especialistas e contra-especialistas, controlado pela opinião pública (HABERMAS, 1997, p.83-84).

Se a perspectiva de integração social é definida como a coordenação da ação baseada no mecanismo de uma comunicação orientada para o entendimento. Habermas define que as formas básicas de integração de um sistema de ação consistem tanto na integração obtida através de um consenso alcançado normativamente ou comunicativamente, possibilitando relações episódicas de poder (integração social), como também a integração obtida através de mecanismos auto-regulados, desvinculados de fundamentos morais e de valor, como o sistema econômico e o sistema estatal-burocrático, organizados através de um conjunto de regras organizacionais (integração sistêmica).

A necessidade de trabalhar com as duas perspectivas, a do mundo da vida e a do sistema, explica-se porque a perspectiva do mundo da vida é unilateral e estreita, traduz a vivência particular dos atores envolvidos em uma situação, na sua práxis cotidiana, e pressupõe uma comunidade de interesses, só possível no interior de um mesmo mundo. A perspectiva do sistema, em troca, vai dar conta da sociedade como um todo, com sua estrutura própria, com seus mecanismos globais de auto-regulação, transcendendo os interesses e as motivações de atores particulares.

O mundo da vida é para Habermas um reservatório para interações simples e com os sistemas de ação e de saber especializados, que se liga a funções gerais de reprodução do mundo da vida (como a religião, a escola e a família). No entanto, a esfera pública não se especializa em nenhuma destas direções; por isso quando abrange questões politicamente relevantes, ela deixa ao cargo do sistema político a elaboração especializada (HABERMAS, 1997, p.92).

Por isso, ao analisar a necessidade de uma integração social com uma integração sistêmica, Habermas defende uma esfera pública porosa de modo a permitir que esta esteja aberta ao mundo da vida e sensível aos aspectos e temas relevantes para a sociedade como um todo. A partir desta constatação, Habermas propõe um conceito de sociedade entendida simultaneamente como mundo da vida e mundo dos sistemas. O fundamento deste conceito, ele retira do processo de racionalização do mundo da vida e da crescente complexidade dos sistemas sociais.

Desse modo, ele observa que a integração de uma sociedade altamente complexa não pode prescindir do poder comunicativo do público de cidadãos, e que sistemas semanticamente fechados não conseguem encontrar por si mesmos a linguagem comum necessária para a percepção e a articulação de medidas e aspectos relevantes para a sociedade como um todo. O mesmo autor também registra, que numa sociedade secularizada, que aprendeu a enfrentar conscientemente a sua complexidade, a solução comunicativa desses conflitos forma a única fonte possível para uma solidariedade entre estranhos (HABERMAS, 1997).

É nesse contexto que a esfera pública se constitui como uma alternativa privilegiada, para proporcionar esta integração. Além disso, é através deste espaço político que os cidadãos organizados podem limitar o poder, exercendo oposição explícita e tornando os atores políticos mais responsáveis e transparentes. É através da exposição e crítica das ações do Estado e dos agentes corporativos, que os torna suscetíveis à opinião pública.

Ora, se é no contexto da esfera pública que os diferentes grupos constitutivos de uma sociedade plural e diversa que identifica problemas, partilha argumentos, formula consensos e constrói soluções comuns, nada mais coerente que estes problemas e soluções sejam debatidos num contexto de coletivos entre poder público, responsável pela formulação e implementação de políticas, mediante o conhecimento dos problemas existentes, e a sociedade civil que vivencia e é parte diretamente interessada desta relação.

Nesse sentido, a sociedade civil representada nos comitês de bacia hidrográfica junto ao poder público estatal formam uma associação coletiva de formulação de políticas públicas que beneficiem os usos da água como um importante recurso essencial à vida e ao desenvolvimento. Por isso, consideramos tão apropriado a expressão metafórica “parlamento das águas” expressa no prefácio da Lei 9433/97, que rege a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Ainda que não possamos afirmar que essa expressão foi claramente inspirada pelos escritos de Bruno Latour, mais especificamente em sua obra “Políticas da Natureza”, no qual há a expressão “parlamento das coisas”, não se pode negar a coincidência semântica das expressões. “Parlamento das águas” e “parlamento das coisas” dão a entender que as circunstâncias postas pelas sociedades contemporâneas reivindicam um espaço comum de discussão e de deliberação, em que a natureza e seus recursos não sejam tratados como objetos postos para uso instrumental e desenvolvimentista dos seres humanos, mas dispostos como agentes co-participativos de suas práticas.

Não se trata coincidentemente de “metonimizar” a natureza, ou seja, dotar de características humanas seres inanimados; dar a palavra ou fala, como diz o próprio Latour, no sentido literal, à água, à floresta, ao rio, etc. Quando Latour e a Lei sobre as águas do Brasil referem-se ao parlamento, seja das coisas, ou seja da água, não se pode ignorar a força que estas expressões exercem no contexto das decisões políticas. Para Latour, o parlamento das coisas caracteriza-se pela coexistência das práticas científicas com as demais práticas humanas.

Assim por exemplo, a Conferência de Kyoto, no Japão, representantes dos diversos países se reuniram para discutir o aquecimento global ou o efeito estufa. Sob a perspectiva de Latour, nesta conferência o clima comparece simultaneamente como objeto científico — cientistas concordam que a emissão de poluentes resultantes, por exemplo, da queima de combustíveis provoca uma alteração climática elevando a temperatura em todo o planeta — e objeto político — tal alteração exige uma ação que se estenda ao planeta inteiro. O efeito estufa é, portanto, um híbrido que redefine nossas relações com a ciência e a política.

A idéia de um “parlamento das coisas” implica uma redefinição das relações entre ciência e política. É outro modo de dizer que está em foco a ciência em ação, como prática de mediação. Isto porque, no contexto desse parlamento, não é possível dizer que os cientistas falam apenas dos fatos enquanto que os políticos se ocupam dos valores e das relações entre os homens. O “parlamento das coisas” põe em cena um híbrido de fatos e valores, um híbrido de humanos e não-humanos⁴⁴. Não há, portanto, como estabelecer de antemão uma linha demarcatória que separe, de um lado, os fatos científicos e de outro, os valores humanos (LATOUR, 1994; 2004).

Parte-se do princípio de que há uma permeabilidade entre o lado de “dentro” e o lado de “fora” do laboratório, ou seja, que há uma relação direta entre o que um cientista faz em seus experimentos e o que ele faz politicamente, atuando junto às agências de fomento à pesquisa, às instituições acadêmicas, às instâncias reguladoras governamentais, etc., e todo esse coletivo faz parte da ciência, que passa a ser aqui entendida como uma rede de atores.

Para Latour, ciência e política, assim como natureza e cultura, não estão situadas em polos opostos, mas estão em constante interação, sendo impossível pensá-las de maneira dissociada. Se tomarmos como exemplo a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 2012, veremos que o que está em jogo nas discussões, unindo especialistas e chefes de Estado (cientistas e políticos), não são as florestas, a atmosfera, os oceanos enquanto “puro” objeto das ciências naturais, mas os elementos da natureza também como objetos políticos. Fenômenos como a contaminação das águas e o efeito estufa redefinem ali as relações entre ciência e política. Essa conferência da ONU seria um bom exemplo de análise daquilo que Latour denomina “políticas da natureza”.

Se nesta tese defendemos uma esfera pública com participação conjunta do Estado e da sociedade, através dos comitês de bacias hidrográficas, e considerando que numa democracia o Estado não deve ser o único a decidir sobre as políticas públicas, buscamos na proposta de associação de coletivos e de redes sociotécnicas de Latour, um nexos com a teoria de Habermas, segundo a qual, propõe através do mecanismo da comunicação a integração social e a integração sistêmica no contexto da esfera pública. Nesse sentido, o próprio Habermas sugere a idéia de uma rede para articular o conceito de esfera pública. De acordo com o autor:

⁴⁴ De acordo com Latour, são considerados híbridos todos os humanos e não-humanos, ou seja, os objetos produzidos por estes por meio do conhecimento científico, a exemplo da bomba de vácuo de Boyle, a camada de ozônio, a eletricidade, os átomos, as estrelas, os neurotransmissores, os robôs, os micróbios de Pasteur, etc (LATOUR:1994).

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos (HABERMAS, 1997, p.92).

Ao discutir a política deliberativa, como àquela que se realiza através dos procedimentos formais da formação institucionalizada da opinião e da vontade, o mesmo autor registra que é nas redes da esfera pública política que se mantém um nexos interno como os contextos de um mundo da vida racionalizado (HABERMAS, 1997, p. 25). Assim, a esfera pública seria justamente a totalidade desta rede formada por inúmeras instâncias de públicos transversais, sobrepostos e em vários níveis diferentes, contudo, sempre ligados por algum ponto, seja de conteúdo, vínculos sociais, entre outros.

No contexto dos recursos hídricos, os comitês de bacia hidrográfica enquanto uma espécie de “parlamento das águas”, como tem sido chamado, em virtude da normatividade que o encerra, figura no contexto da política como uma associação de coletivos, composta por uma rede sociotécnica de atores, uma vez que os comitês são formados, como já aqui mencionado, por representações do poder público nas três esferas do poder, por representações da sociedade civil, através de instituições de desenvolvimento comunitário, cultural ou ambiental, bem como, através de instituições de ensino e pesquisa e por representações dos usuários da água bruta das bacias hidrográficas.

A ideia de redes sociotécnicas proposta por Latour encerra a ideia de participação e colaboração, e parte da teoria ator-rede, por romper muitas das linhas divisórias convencionais entre ciências naturais e ciências humanas e sociais. Nesse contexto, Latour registra que:

Por falta de opções, nos autodeterminamos sociólogos, historiadores, economistas, cientistas políticos, filósofos, antropólogos. Mas, a estas disciplinas veneráveis, acrescentamos sempre o genitivo: das ciências e das técnicas. *Science studies* é a palavra inglesa; ou ainda este vocábulo por demasiado pesado: “Ciências, técnicas, sociedades”. Qualquer que seja a etiqueta, a questão é sempre a de reatar o nó górdio atravessando, tantas vezes quantas forem necessárias, o corte que separa os conhecimentos exatos e o exercício do poder, digamos a natureza e a cultura. Nós mesmos somos híbridos, instalados precariamente no interior das instituições científicas, meio engenheiros, meio filósofos, um terço instruídos sem que desejássemos; optamos por descrever as tramas onde quer que nos levem. Nosso meio de transporte é a noção de transporte ou de rede. Mais flexível que a noção de sistema, mais histórica que a de estrutura, mais empírica que a de complexidade, a rede é fio de Ariadne destas histórias confusas (LATOUR, 1994, p. 9).

A experiência dos comitês de bacia pressupõe que as diversas instituições participantes cooperem tanto nas discussões através do conhecimento oriundo da realidade do mundo da vida, trazendo continuamente novos componentes para a rede, como também via ações gestadas das negociações estabelecidas. Nesse sentido, é possível estabelecer uma rede de conhecimentos em pleno desenvolvimento, através do contexto social e técnico da realidade dos envolvidos nela, modelados pelas negociações.

Como se percebe, a teoria da esfera pública discursiva, mediada pela ação comunicativa de Habermas é absolutamente coerente com a teoria da associação de coletivos e de redes sociotécnicas de Latour, especialmente no contexto das relações entre Estado, sociedade e natureza. O novo equilíbrio ou a nova combinação entre as teorias analisadas implica numa nova perspectiva nas relações entre sociedade, política e natureza.

4 A POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS EM SERGIPE: participação e integração

Este capítulo tem por objetivo analisar a experiência dos comitês de bacia hidrográfica na Política de Recursos Hídricos em Sergipe, sob a perspectiva da participação e integração social e integração das ações entre as instituições participantes dos comitês (integração sistêmica). Inicialmente será apresentado o histórico e desenvolvimento da política de recursos hídricos no Brasil e, na sequência em Sergipe. Em seguida é apresentado o desenho institucional da política, ou seja, o modo como está estruturada, destacando os comitês enquanto um de seus eixos fundamentais, responsáveis pelo debate público com a sociedade. Também são identificados os tipos de instituições que são representadas nos comitês, bem como a motivação que seus representantes têm para participarem. Além destes aspectos, são analisadas as possibilidades de integração entre as diversas políticas públicas das instituições participantes dos comitês, e também como ocorre a integração social através da participação da sociedade nesses comitês.

4.1 Histórico e desenvolvimento da política de recursos hídricos no Brasil

De acordo com o Plano Nacional de Recursos Hídricos, a sociedade brasileira deu seus primeiros passos para a conformação de um aparato legal e institucional destinado ao controle sobre o uso dos seus recursos naturais somente com o advento da República. A primeira constituição do período republicano, continha apenas uma referência indireta ao uso dos recursos hídricos, ao mencionar a navegação. A preocupação em regulamentar o uso e as múltiplas finalidades dos recursos hídricos ficou relegada ao Código Civil, que só veio à luz em 1916, contendo disposições quanto às relações entre particulares e à prevenção ou solução de conflitos gerados pelo uso da água (PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 2006, p.24).

Percebendo a necessidade de buscar a imposição de normas reguladoras, a Administração Federal percebe a necessidade de uma legislação mais adequada. Era preciso superar a cultura marcada pelo patrimonialismo clássico, que fora expressa na Constituição de 1891, cujo texto reconhecia o direito à propriedade, sem especificar a dominialidade das águas, entendendo-se que esta acompanhava a propriedade do solo.

Assim, após mais de 20 anos de discussões, em 1934 foi sancionado o Código de Águas, considerado inovador para a época e mundialmente respeitado como uma das mais completas normas legais sobre águas já concebidas. De acordo com o referido Código, a água

foi dividida em águas públicas, águas comuns e águas particulares. Em 1965, foi criado o Departamento Nacional de Águas e Energia, que, em 1969, passou a ser denominado de Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), assumindo as atribuições do Conselho Nacional de Energia Elétrica, além de executar o Código de Águas, cuidando do regime hidrológico nacional nos rios de domínio da União, o que lhe atribuiu a competência para outorgar as concessões, as autorizações e as permissões de direitos de usos da água.

Até os anos 70, as questões relacionadas à administração dos problemas de recursos hídricos eram consideradas a partir das perspectivas dos setores usuários das águas ou segundo políticas específicas de combate aos efeitos das secas e das inundações. Ainda não se observavam preocupações relacionadas às necessidades de conservação e preservação, principalmente em razão da abundância relativa de água no país e da percepção de que se tratava de um recurso renovável e, portanto, infinito (PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 2006, p.24).

No contexto internacional, a partir da década de 1970, podia-se observar uma crescente preocupação com a tutela ambiental, deflagrada com a Conferência de Estocolmo, sobre meio ambiente, realizada em 1972. Em 1977, a Conferência das Nações Unidas sobre a Água, em Mar Del Plata, Argentina, acordou que todos os povos têm direito à água potável necessária para satisfazer suas necessidades essenciais.

Diante do processo de industrialização do país, as preocupações com os aspectos relacionados à conservação quantitativa e qualitativa dos recursos hídricos passam a fazer parte da agenda das instituições cujas atribuições estavam direta ou indiretamente relacionadas a essa questão. Nesse período, foram iniciadas as primeiras experiências em gestão integrada por bacia hidrográfica, por iniciativa do Governo Federal.

Em âmbito nacional, foi criado o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH), com a finalidade de promover a utilização racional dos recursos hídricos das bacias hidrográficas dos rios federais, por meio da integração dos planos e dos estudos setoriais em desenvolvimento pelas diversas instituições. Destaca-se, nessa época, a edição de portarias interministeriais que recomendaram a classificação e o enquadramento dos corpos de água brasileiros (PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 2006, p.25).

O CEEIBH funcionava por meio de informações e suporte advindos de comitês executivos que tinham as bacias hidrográficas como área de atuação. Foi relativo o êxito alcançado por esses comitês, principalmente em razão da crise institucional que originou a desmobilização do CEEIBH, refletindo o processo de redemocratização e descentralização vivido no país a partir de meados da década de 1980.

A reinstalação da democracia no país e a promulgação da Constituição Federal de 1988 representam marcos referenciais importantes da atual etapa da gestão integrada dos recursos hídricos no Brasil. A Constituição vigente determinou ser de competência da União instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), bem como definir critérios de outorga de direito de uso dos recursos hídricos (inciso XIX, art. 21). O texto constitucional aboliu a figura da propriedade privada da água, que era prevista no Código de Águas, dividindo o domínio das águas entre a União e os estados (PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 2006, p.25).

No cenário internacional, o final da década de 1980 foi marcado por importantes avanços relativos à questão ambiental. É nesse período que o conceito de desenvolvimento sustentável torna-se mundialmente conhecido, quando, em 1987, foi publicado o relatório *Nosso futuro comum*, da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMD).

Em 1992, a Conferência de Dublin apontou a existência de sérios problemas relacionados à disponibilidade de água para a humanidade e estabeleceu princípios para sua gestão sustentável. Os princípios de Dublin sobre a água foram referendados na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a ECO-92, realizada no Rio de Janeiro em 1992. O centro dos debates dessa conferência foram as preocupações com a forma de se atingir o desenvolvimento sustentável, e, entre os vários documentos produzidos, o de maior importância foi a Agenda 21, que apresenta um plano de ação para alcançá-lo (PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 2006, p.25).

Em 1991, inicia-se o processo de tramitação do projeto de lei federal que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Esse projeto tramitou por mais de cinco anos no Congresso Nacional e foi marcado por amplos debates, seminários e audiências públicas. Refletindo os princípios resultantes da Conferência de Dublin, referendados na ECO-92, bem como visando a regulamentar o inciso XIX, art. 21, da Constituição Federal de 1988, e com base nos dispositivos constitucionais, institui-se a Política Nacional de Recursos Hídricos pela Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

De acordo com o Plano Nacional de Recursos Hídricos (2006), a política tem por propósito demonstrar a importância da água e reforça seu reconhecimento como elemento indispensável a todos os ecossistemas terrestres, como dotado de valor econômico, além de estabelecer que sua gestão seja estruturada de forma integrada, necessitando de efetiva participação social.

Em 1995, o Governo Federal instituiu o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, atual Ministério do Meio Ambiente. No mesmo ano, foi instituída a Secretaria de Recursos Hídricos (SRH). Com a sanção da Lei nº 9.433/1997, os estados passaram a agilizar a instituição de suas políticas de recursos hídricos, tendo como referência a legislação federal. Alguns entes federados, que já possuíam sua legislação, revogaram suas leis e sancionaram outras, procurando se adequar à lei federal e consoante com o previsto na Constituição de 1988 (PLANO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 2006, p.26).

Percebe-se que a trajetória das ações políticas em favor dos recursos hídricos no Brasil tem sido marcada por grandes avanços, sobretudo na constituição de uma legislação que visa assegurar usos adequados desse recurso tão essencial à vida e ao desenvolvimento. A institucionalização da Política Nacional de Recursos Hídricos, do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) e da Agência Nacional de Água (ANA) são exemplos dessa conquista.

A Constituição do Estado de Sergipe, na seção III do artigo 239, atribui competência ao poder público estadual de promover o gerenciamento integrado dos recursos hídricos. De acordo com Guimarães, Sergipe institui o Sistema Integrado de Recursos Hídricos através da lei de nº 3595 de 19 de fevereiro de 1995. Registra-se o fato que mesmo antes da legislação federal sobre os recursos hídricos ser publicada, havia em Sergipe um grupo de técnicos que antecipadamente elaborou as bases da legislação estadual ainda no ano de 1995. Quando saiu a lei que rege a política nacional, Sergipe se adequou a referida política instituindo a Política Estadual de Recursos Hídricos através da lei 3870 de 1997. Na mesma legislação também é instituída o órgão operacional da gestão de recursos hídricos no Estado, ou seja, a Superintendência de Recursos Hídricos – SRH, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento Ciência e Tecnologia – SEPANTEC (GUIMARÃES, 2010, p.128).

4.2 Caracterização dos Recursos Hídricos em Sergipe

Segundo informações do site da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos, no Estado de Sergipe existem 08 (oito) Bacias Hidrográficas, que são as bacias do Rio São Francisco, Rio Vaza Barris, Rio Real, Rio Japaratuba, Rio Sergipe, Rio Piauí, Grupo de bacias Costeiras 1 (GC1) e Grupo de bacias Costeiras 2 (GC2). Os rios Japaratuba, Sergipe e Piauí são rios considerados Estaduais, pois suas bacias estão dentro do

Estado de Sergipe, exceto por uma pequena área dos rios Sergipe e Piauí, que recobre terras baianas. Cada uma das bacias possui características próprias e um fato em comum: precisam de cuidados. Na figura 1 a seguir é demonstrada as bacias hidrográficas do Estado de Sergipe.



Figura 1- Bacias Hidrográficas do Estado de Sergipe
Fonte: SEMARH/SRH

Dentre as bacias hidrográficas de Sergipe, a de maior relevância – tanto em termos de sua dinâmica social, quanto produtiva – é a do rio Sergipe, uma verdadeira síntese concentrada das dificuldades sergipanas relacionadas à disponibilidade quantitativa e qualitativa de água.

A bacia hidrográfica do rio Sergipe contempla, integralmente, oito municípios, sendo eles, Laranjeiras, Malhador, Moita Bonita, Nossa Senhora Aparecida, Nossa Senhora do Socorro, Riachuelo, Santa Rosa de Lima e São Miguel do Aleixo. Parcialmente inseridos na bacia, dezoito municípios, Aracaju, Areia Branca, Barra dos Coqueiros, Carira, Divina Pastora, Feira Nova, Frei Paulo, Graccho Cardoso, Itabaiana, Itaporanga d'Ajuda, Maruim, Nossa Senhora da Glória, Nossa Senhora das Dores, Ribeirópolis, Rosário do Catete, Santo Amaro das Brotas, São Cristóvão e Siriri, abrangendo, portanto, um total de vinte e seis municípios.

No que concerne à Região Metropolitana de Aracaju, esta abrange quatro municípios, a saber, São Cristóvão, Nossa Senhora do Socorro, Barra dos Coqueiros e, a capital do Estado, Aracaju. Dos 867,12km² de sua área total, a maior parte está inserida na bacia

hidrográfica do rio Sergipe, que abriga 565 km² - portanto, aproximadamente 65% da RMA, com uma população de 502.536 habitantes (IBGE, 2007).

Essa bacia drena 16,7% do Estado, o equivalente a 3.673 km². Limita-se, ao norte, com as bacias dos rios São Francisco e Japaratuba e, ao sul, com a bacia do rio Vaza Barris, estando localizada entre as coordenadas 11° e 10°10' de latitude sul e 36°55' e 37°50' de longitude oeste.

Seus principais afluentes, pela margem esquerda, são os rios Pomonga, Parnamirim, Ganhamoroba e Cágado e, pela margem direita, os rios Poxim, Sal, Cotinguiba, Jacarecica, Morcego, Jacoca, Campanha, Lajes e Melancia.

Os principais reservatórios são o Açude Marcela e as Barragens Jacarecica I e II. Para minimizar os efeitos das secas prolongadas, especialmente na região semi-árida, podem ser encontradas inúmeras barragens de pequeno porte.

A Bacia Hidrográfica do Rio Japaratuba possui uma área geográfica de 1.735km², equivalentes a 7,65% do território estadual e abrange vinte municípios, com uma população urbana com 122.879 habitantes e na área rural com 79.052 habitantes.

A bacia hidrográfica do rio Japaratuba contempla integralmente os municípios de Carmópolis, Cumbe e General Maynard. Parcialmente os municípios de Aquidabã, Barra dos Coqueiros, Capela, Divina Pastora, Feira Nova, Graccho Cardoso, Japaratuba, Maruim, Malhada dos Bois, Muribeca, Nossa Senhora das Dores, Pirambu, Rosário do Catete, Santo Amaro das Brotas e Siriri.

A bacia hidrográfica é constituída pelo rio que lhe empresta o nome e tem como principais afluentes: os rios Japaratuba mirim, Lagartixo, Siriri, Cancelo e Riacho do Prata. Nascendo na Serra da Boa Vista e desaguando no Oceano Atlântico, a bacia possui planície aluvial muito larga, onde se desenvolve o cultivo da cana-de-açúcar. As principais atividades, em termos econômicos, na bacia hidrográfica é a exploração do petróleo, gás natural, sal gema, potássio, calcário, magnésio, turfa e areia, além da irrigação e expansão da cultura da cana-de-açúcar, também o turismo e lazer, pesca e abastecimento humano e animal. A exploração mineral e a expansão da cana-de-açúcar desperta certa preocupação no que se prende aos fatores de agressão ao meio ambiente, poucas são as ações incrementadas na bacia voltadas para os aspectos de preservação e conservação do ambiente.

A Bacia Hidrográfica do Rio Piauí possui uma superfície de 4.150 km², equivalentes a 19% do território estadual e abrange totalmente terras em seis municípios: Salgado, Santa Luzia do Itanhê, Estância, Boquim Pedrinhas e Arauá e parcialmente nove municípios: Indiaroba Itabaianinha, Itaporanga D'Ajuda, Lagarto, Poço Verde, Riachão do Dantas, Simão

Dias, Tobias Barreto e Umbaúba. Com uma população de 432.000 habitantes aproximadamente, localizada na parte sul do Estado, é um dos mais importantes componentes da rede hidrográfica do Estado de Sergipe.

O sistema hidrográfico é bastante desenvolvido, sendo constituído pelo curso d'água principal do rio Piauí, e por diversos afluentes, destacando-se, pela margem direita, os rios Arauá e Pagão, e, pela margem esquerda, os rios Jacaré, Piauitinga e Fundo. Os diversos usos das águas na Bacia Hidrográfica como: irrigação, mineração, indústrias, consumo humano e animal, pesca, turismo e lazer estão associados às atividades econômicas, ligados aos setores privado e público, bem como, os principais sistemas hídricos, naturais e construídos, que possibilitam o desenvolvimento da região. Essa relação direta com os recursos hídricos acarreta problemas inerentes a quase todos os municípios brasileiros como: lixo, esgoto a céu aberto, assoreamento de rios e riachos, pesca predatória, uso indiscriminado de agrotóxicos, extração inadequada de minerais, desmatamento e problemas relacionados com os resíduos industriais.

4.3 Desenho institucional da Política de Recursos Hídricos

A política de Recursos Hídricos no Brasil, inspirada no modelo francês, foi implantada em 1997, através da Lei nº 9433/97. Em Sergipe a política estadual de recursos hídricos foi instituída através da Lei nº 3870/97, já aqui mencionado, e que tem as mesmas bases e atribuições da política nacional. Dentre os princípios instituídos pelas respectivas leis e que fundamentam a política está à gestão descentralizada dos recursos hídricos, que deve contar com a participação do poder público, dos usuários da água bruta e das comunidades, através da institucionalização de comitês de bacias como espaços públicos de discussão.

O modelo de gerenciamento adotado no Brasil incorpora novos princípios e instrumentos de gestão, embora já aceitos e praticados em vários países, enquadra-se no modelo sistêmico de integração participativa, que determina a criação de uma estrutura, na forma de matriz institucional de gerenciamento, responsável pela execução de funções específicas, e adota o planejamento estratégico por bacia hidrográfica, a tomada de decisão por intermédio de deliberações multilaterais e descentralizadas e o estabelecimento de instrumentos legais e financeiros.

De acordo com a Lei 3870 integram o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos em Sergipe: o Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CONERH; os Comitês de Bacia Hidrográfica; a Secretaria de Estado que gerencia os recursos hídricos no Estado, esta função está atualmente a cargo da secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, através da Superintendência de Recursos Hídricos; os órgãos dos poderes públicos federal, estadual e municipal, cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; e as agências de água. No entanto, é importante ressaltar que nem toda esta estrutura prevista na respectiva Lei está em vigor no gerenciamento dos recursos hídricos no Estado, a exemplo da agência de água.

Na composição dos comitês de bacia hidrográfica, a lei define o arranjo institucional tripartite, ou seja, formado por representantes do poder público nas três esferas da federação, sociedade civil e usuários. Na representação do poder público federal e estadual, estão aptos a participarem, órgãos e instituições que fazem parte do Sistema de Recursos Hídricos, ou seja, secretarias e órgãos que têm relação direta ou indireta com a questão ambiental e dos recursos hídricos. No poder público municipal, representações do poder executivo e da câmara de vereadores. Na representação da sociedade civil, são elegíveis instituições que estejam referendadas em seu estatuto as atribuições vinculadas ao meio ambiente e aos recursos hídricos, ou seja, mesmo que a instituição seja de desenvolvimento científico e tecnológico,

de desenvolvimento comunitário ou de assistência social, por exemplo, mas se em seu estatuto constar atribuições dessa natureza estarão aptas para participarem dos comitês. E por fim, a representação dos usuários da água bruta, ou seja, àqueles que usam a água para seus processos produtivos, seja na irrigação, no abastecimento das cidades e logradouros, na indústria, na pesca e navegação, entre outros usos.

Este aspecto de constituição da política de recursos hídricos através de diversas representações nos comitês de bacia nos remete a ideia de representação política e de representação científica proposta por Bruno Latour, segundo o qual redefine as relações entre ciência e política propondo “o parlamento das coisas”, que consiste em por em cena um híbrido de fatos (representados pela ciência) e valores (representados pela política), ou seja, um híbrido de humanos e não humanos (LATOUR, 1994).

Por isso, no caso da política de recursos hídricos analisada nesta tese, vislumbra-se a possibilidade de integração entre política e natureza, representadas nos comitês de bacia pelos seus diversos interlocutores. Nesse sentido, o parlamento das águas como tem sido chamados os comitês de bacia hidrográfica, em virtude de suas atribuições normativas, consultivas e deliberativas constitui-se de um exemplo de fatos e valores ou de humanos e não humanos como descrito na teoria de Latour.

Para Latour, ciência e política, assim como natureza e cultura, não estão situadas em polos opostos, mas estão em constante interação, sendo impossível pensá-las de maneira dissociada. Se tomarmos novamente como exemplo a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 2012, vimos que o que estava em jogo nas discussões, unindo especialistas e chefes de estado (cientistas e políticos), não era as florestas, a atmosfera, os oceanos enquanto “puro” objeto das ciências naturais, mas os elementos da natureza também como objetos políticos. Fenômenos como a contaminação das águas e o efeito estufa redefinem ali as relações entre ciência e política. Nesse contexto da relação entre política e natureza, evidenciada por Latour essa conferência da ONU seria um bom exemplo dessa análise. Assim como as discussões sobre os múltiplos usos da água, segundo o qual se fundamenta a proposta dos comitês de bacia hidrográfica.

Em Sergipe, a mobilização para a criação dos comitês de bacia por parte do órgão gestor dos recursos hídricos no Estado, ou seja, a Superintendência Estadual dos Recursos Hídricos começou a partir do ano de 2000. A institucionalização do primeiro comitê de bacia só ocorreu no ano de 2002, quando foi criado por meio do decreto nº 20.778 o Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Sergipe (CBHS).

Importância dos comitês enquanto espaço público de participação e deliberação de questões relacionadas aos recursos hídricos na percepção de seus membros e dos gestores de Recursos hídricos do Estado

No que se refere à importância dada à constituição dos comitês enquanto espaço público de participação e deliberação de questões relacionadas aos recursos hídricos, a resposta positiva “**sim**” foi unânime entre todos os membros entrevistados e as principais justificativas para essa convicção estão elencadas na tabela 01 a seguir.

TABELA 01
Argumentos que justificam a importância da constituição dos comitês de bacia na percepção de seus membros

	Frequência
Poder Público	
Possibilita conhecer e debater os problemas da bacia (dar mais visibilidade)	4
Por ser um fórum de negociação	2
Por ser um colegiado de base	1
Por ser uma célula administrativa	1
Proporciona oportunidade de luta em defesa do meio ambiente	1
Permite a sociedade participar	2
Possibilidade das comunidades na área de domínio de bacia participar	1
Possibilidade dos órgãos públicos direcionarem suas ações	1
Dar oportunidade de interagir poder público e sociedade	1
Fomenta a participação das escolas nas reuniões do comitê	1
Sem o comitês as coisas seriam bem piores	1
TOTAL DAS RESPOSTAS	16
Sociedade civil	
Espaço que a sociedade tem voz /possibilita ouvir as demandas da sociedade	3
Possibilidade de conhecer as reais demandas da comunidade	1
Possibilita conhecer e debater os problemas da bacia (dar mais visibilidade)	2
Permite visualizar como está sendo utilizada a água	1
Provoca os gestores do município a terem preocupação com o meio ambiente	1
Agrega diversos segmentos	2
TOTAL DAS RESPOSTAS	10
Usuários	
Possibilita conhecer e debater os problemas da bacia (dar mais visibilidade)	4
Canal de representação da sociedade junto ao poder público	2
Proporciona a gestão democrática, já que envolve os três segmentos	1
Via de contato da questão hídrica com a sociedade	1
Tem o papel de definir o planejamento da bacia	1
Espaço de aprendizado e interação	4
Possibilita cuidar dos interesses da empresa na questão hídrica	1
TOTAL DE RESPOSTAS	14

Fonte: MATOS, Silvia. Pesquisa de Campo, 2014

Diante das justificativas apontadas pelos entrevistados, percebe-se que a existência dos comitês enquanto espaço de debate público é de suma importância para melhor conhecimento e visibilidade dos problemas hídricos, tanto na perspectiva do poder público quanto na perspectiva da sociedade civil e usuários, conforme as afirmativas explicitadas na tabela 01. Assim, com mais elementos oriundos da discussão e do debate público, se tem a oportunidade de melhor elaborar e direcionar as políticas hídricas. Além disso, quando um determinado assunto é discutido coletivamente e em momento posterior é objeto de ação de política pública, possibilita que haja maior envolvimento entre as partes. Por isso, defendemos nesta tese, a importância do comitê enquanto espaço público de negociação de conflitos e de deliberação de assuntos relacionados ao melhor uso dos recursos hídricos.

Do mesmo modo, também os presidentes dos comitês de bacia e os técnicos e gestores do órgão que gerencia os recursos hídricos no Estado, vêem como positivo o modelo tripartite na formação dos comitês, ou seja, constituídos por representações do poder público, sociedade civil e usuários, uma vez que, segundo a percepção destes, proporciona o equilíbrio das discussões e representações. No entanto, ressaltaram que o modelo que constitui os comitês é positivo, porém as representações de um modo geral não estão adequadas. “A comunidade não está preparada para isto”, e “às vezes falta o envolvimento necessário”, destacaram os entrevistados.

A existência dos comitês, enquanto espaço público de debate, não significa que as discussões em torno dos problemas hídricos estejam acontecendo do modo mais adequado, que estejam sendo deliberadas e que as providências estejam sendo tomadas, como inclusive foi ressaltado por muitos dos que foram entrevistados. A questão da efetividade dos comitês é objeto de análise mais aprofundada no item 4.7. O que se demonstra aqui, neste aspecto analisado, é a importância do comitê enquanto espaço constituído com a finalidade que lhe compete, e nesse sentido é percebida como positiva pelas razões mencionadas na tabela 01.

Ao analisar a política alicerçada na ação comunicativa, Habermas (1997) desenvolve um modelo procedimental de esfera pública, que se orienta para o peso empírico do fluxo oficial do poder ordenados no eixo centro-periferia, ou seja, através da mediação dos processos institucionais de formação da opinião e da vontade é que o poder de influência da sociedade civil deve chegar ao núcleo de decisão do Estado, por meio de competências funcionais e políticas asseguradas pelo direito e pela lei. Portanto, na sua constituição tripartite, os comitês de bacia figuram como canais na relação da sociedade civil com o Estado e instituído com competências procedimentais que permitem que as discussões e

deliberações cheguem até as instâncias competentes de decisão da Política de Recursos Hídricos.

Assim, a constituição dos comitês de bacia hidrográfica, enquanto espaço público de discussão é uma conquista política instituída para se estabelecer a democracia entre Estado, sociedade e natureza.

4.4 – Finalidade, competências e atribuições dos comitês

Os comitês de bacia hidrográfica são espaços públicos de discussão e debate dos assuntos referentes aos recursos hídricos de uma determinada bacia e tem por objetivo coordenar e negociar os usos da água. Criados por meio de decreto governamental competem aos comitês, de acordo com o artigo 38 da lei 9.433/97, “arbitrar em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos”. Em Sergipe foram constituídos os seguintes comitês: o comitê da bacia hidrográfica do rio Sergipe em 21 de junho de 2002, por meio do decreto de nº 20.778, o comitê da bacia hidrográfica do rio Piauí em 09 de setembro de 2005, por meio do decreto de 23.375, e o comitê da bacia hidrográfica do rio Japaratuba, em 30 de agosto de 2007, por meio do decreto de nº 24.650.

De acordo com o artigo 39 da Lei 9433/97, que regulamenta a política de recursos hídricos no Brasil, aos Comitês de Bacias, órgãos consultivos e deliberativos, no nível de bacias hidrográficas, compete as seguintes atribuições:

- I - promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;
- II - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;
- III - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;
- IV - acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;
- V - estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de Recursos Hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;

VI - apreciar e aprovar o relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos da bacia hidrográfica;

VII - propor ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de Recursos Hídricos;

VIII - estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Art. 40. Os Comitês de Bacia Hidrográfica serão compostos por representantes de órgãos e entidades públicas com interesses na gestão, oferta, controle, proteção e uso dos recursos hídricos, bem como representantes dos Municípios contidos na Bacia Hidrográfica correspondente e dos usuários das águas, através das entidades associativas.

§1º- Das decisões dos Comitês da Bacia Hidrográfica caberá recurso ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

§2º- A organização, o detalhamento de competências e as normas de funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica serão estabelecidos em regulamentação desta Lei.

Art. 41. Os Comitês de Bacia Hidrográfica serão dirigidos por um Presidente e um Secretário, eleitos dentre seus membros (Lei, 9433 de 1997).

É em virtude de todas estas atribuições, estrutura de funcionamento e do caráter normativo que o encerra, que os comitês de bacia são chamados, aqui já mencionado, de “parlamento das águas”. É importante destacar que, em Sergipe, as decisões não acatadas pelo plenário dos comitês são levadas a apreciação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONERH).

No que se refere a um de seus principais objetivos que é o de dirimir conflitos relacionados ao uso da água, na pesquisa de campo desta tese realizada com os comitês de Sergipe, os entrevistados quando perguntados sobre a existência de conflitos nos comitês, responderam, na sua maior parte, “não perceber existência de conflitos” ou “vê poucos conflitos” entre os membros ou entre os segmentos representados. Ver tabela 02.

Os conflitos mencionados pelos entrevistados foram principalmente referentes aos usos da bacia, conforme ilustração da tabela 02.

Tabela 02
Percepção sobre os conflitos de interesse nos comitês de bacias hidrográficas de Sergipe
2014

SEGMENTO	CBHS	CBHJ	CBHP	Total por segmento	
				Frequência	Valor percentual %
Poder público					
Entre sociedade civil e usuários	1	-	1	2	12,0
Não percebeu conflitos	2	2	2	6	35,0
Conflitos relacionados aos usos e aos interesses individuais	3	3	3	9	53,0
TOTAL DO SEGMENTO				17	100,0
Sociedade civil					
Referentes à falta de ação do poder público	-	-	1	1	5,5
Entre usuários e sociedade civil	1	-	-	1	5,5
Pelos usos da bacia (pelos usuários)	1	2	2	5	28,0
Em função da predominância do poder público entre os demais segmentos	1	-	1	2	11,0
Muitos membros participam com objetivo político-partidário	1	-	1	2	11,0
Não vê conflitos ou vê poucos conflitos	2	3	2	7	39,0
TOTAL DO SEGMENTO				18	100,0
Usuários					
Referentes à falta de ação do poder público	1	1	2	4	22,0
Entre os três segmentos representados	1	-	-	1	5,5
Pelos usos da bacia (pelos usuários)	3	3	2	8	44,5
Não vê conflitos ou vê poucos conflitos	2	2	1	5	28,0
TOTAL DO SEGMENTO				18	100,0

Fonte: MATOS, Silvia. Pesquisa de Campo, 2014

Percebe-se, portanto, que nos três segmentos foi expressiva (cf. tabela 02) a afirmativa que as formas de conflitos relacionadas às três bacias hidrográficas são referentes aos usos degradantes da bacia pelos usuários, que na sua maior parte não são membros dos comitês e também não comparecem às suas reuniões.

Vale destacar que insatisfações relacionadas à falta de ação do poder público foram apontadas pelos entrevistados com expressividade, especialmente pelo segmento usuários (cf. tabela 02). Na tabela 03, a seguir, é demonstrada a percepção que os presidentes dos comitês e os técnicos e gestores do órgão que gerencia os recursos hídricos do Estado têm em relação à existência de conflitos.

TABELA 03
Percepção dos presidentes dos comitês e técnicos do órgão gestor
de recursos hídricos quanto à existência de conflitos nos comitês

	Frequencia	Valor percentual %
Não são percebidos muitos conflitos	4	50,0
A sociedade civil conflita mais pois denuncia os problemas	1	12,5
Poder público provoca conflitos quando emite licenças	1	12,5
Os usuários provocam mais conflitos em função dos usos	1	12,5
Pelos usos da água (abastecimento humano X irrigação e abastecimento humano X Industrialização)	1	12,5
TOTAL DE RESPOSTAS	8	100

Fonte: MATOS, Silvia. Pesquisa de Campo, 2014

Do mesmo modo que na análise anterior, a afirmação de que não é percebido conflitos nos comitês, também foi expressiva na opinião dos presidentes dos comitês e dos técnicos e gestores do órgão de recursos hídricos no Estado. Isto pode significar que as discussões sobre os problemas da bacia não têm sido suficientemente abordadas, ou mesmo pelo fato de que muitos assuntos não tenham sido dados os encaminhamentos de forma adequada, de modo que a discussão retorne ao plenário.

4.5 Estrutura organizacional e dinâmica de funcionamento dos comitês de bacias hidrográficas

De acordo com a Agência Nacional de Águas (ANA), os comitês de bacia hidrográfica não se organizam da mesma forma, diferem conforme as legislações que os criaram, as organizações locais, a dimensão territorial da bacia, a sua localização, ou seja, se em uma bacia que abranja municípios metropolitanos ou em uma bacia que abranja municípios menores, entre outras características. O funcionamento dos comitês tem sido provido de estruturas construídas segundo essas especificidades (ANA, 2011).

Em geral, a estrutura organizacional dos comitês, compõe-se de plenário, diretoria e câmaras técnicas (CTs), podendo ser instituídos, a critério de alguns colegiados, grupos de trabalho (GTs) para análise de temas específicos. De acordo com as peculiaridades regionais, a estrutura básica pode sofrer algumas alterações e agregar novos elementos. No quadro 02, é apresentado um resumo com as principais instâncias existentes nos comitês (ANA, 2011).

Quadro 02 – Estruturas mais comuns nos comitês de bacia

Estrutura	Características
Plenário	Conjunto dos membros do comitê reunidos em assembléia-geral e configura-se como instância máxima. O plenário de um comitê é soberano em suas decisões e somente participam dele os membros titulares ou os suplentes no exercício da titularidade ⁴⁵ .
Diretoria	Composta por, no mínimo, um presidente e um secretário, pode contar com outras figuras, como vice-presidente, por exemplo. Os cargos da diretoria são preenchidos por eleição entre os membros titulares do comitê
Câmara(s) técnica(s)	Criadas pelo plenário, as CTs têm por atribuição desenvolver e aprofundar as discussões sobre temáticas necessárias antes de sua submissão ao plenário. Em geral, têm caráter permanente.
Grupo(s) de trabalho	Instituídos para realizarem análise ou execução de temas específicos para subsidiar alguma decisão colegiada. Em geral, têm caráter temporário e são extintos quando o objetivo para o qual foram criados tenha sido atingido.
Secretaria-executiva	Estrutura responsável pelo apoio administrativo, técnico, logístico e operacional ao comitê.

Fonte: Agência Nacional de Águas (ANA), 2011.

A dinâmica de funcionamento dos comitês é estabelecida pelo regimento interno de cada comitê. O regimento é um conjunto de regras estabelecidas por um grupo para regulamentar o funcionamento de uma determinada entidade ou órgão. De acordo com a ANA, o regimento interno do comitê norteará as atividades do colegiado e pode ser alterado por este visando a adequá-lo às necessidades de aperfeiçoamento do seu funcionamento. Essas alterações, no entanto, devem respeitar o disposto nas resoluções dos respectivos conselhos de recursos hídricos.

É no regimento que devem constar as atribuições do comitê, a sua composição e a proporcionalidade entre os segmentos representados, a estrutura orgânica do comitê (plenário, diretoria, presidente, secretário, câmaras técnicas) e os procedimentos a serem observados para seu funcionamento. Também deve constar do regimento interno as regras acerca da composição da diretoria, tais como: a forma de condução do processo eleitoral para ocupar cargo de direção; quem pode se candidatar; a composição das chapas; o tipo de votação (se

⁴⁵ Destaca-se que os membros suplentes que não estão no exercício da titularidade não votam, mas têm direito à voz nas plenárias.

aberta ou secreta); a forma de apuração; o prazo dos mandatos para exercício dos cargos; as condições para reeleição e destituição deles; as orientações para os casos de vacância; as atribuições da diretoria; as regras sobre o funcionamento do plenário, entre outros assuntos (ANA, p.25, 2011).

Os comitês são dirigidos por uma diretoria que, segundo previsão legal, deve ser constituída por, no mínimo, um presidente e um secretário. Os cargos da diretoria são preenchidos por eleição entre os membros titulares do comitê. Compete ao presidente do comitê a convocação dos membros para as reuniões, também a articulação para participação de outras pessoas não membros dos comitês, mas que são convidadas a participarem das referidas reuniões. Também compete ao presidente do comitê dirigir os trabalhos das reuniões. Na pesquisa realizada com os comitês de Sergipe, conforme resposta dos entrevistados, esta tarefa também compete à diretoria.

4.6 Instituições participantes do comitê: tipos representados e motivação para participar

Nesta parte são abordados os tipos de instituições que participam dos comitês de bacia de Sergipe, bem como as motivações que estas instituições têm para deles participarem. É abordado também qual tem sido a motivação pessoal de quem representa as instituições nos comitês.

4.6.1 Tipos de instituições representadas nos comitês de bacia

As instituições que formam o arranjo institucional dos comitês de bacia são representadas por três segmentos: poder público (federal, estadual e municipal); organizações civis (organizações técnicas, profissionais e de ensino e pesquisa e organizações não governamentais – ONGs); e usuários de recursos hídricos (indústria, geração de energia hidrelétrica, serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário, pesca, turismo e lazer, irrigação, uso agropecuário e hidroviário).

Em Sergipe, cada comitê é composto por 24 representações institucionais, sendo 8 vagas para cada segmento. Resguardadas as especificidades de cada regimento o quadro 03 demonstra de modo geral o tipo de instituição representada e o número de vagas de cada segmento nos três comitês, ou seja, o comitê do rio Sergipe, o comitê do rio Japaratuba e o comitê do rio Piauí.

Quadro 03 – Instituições participantes dos comitês de bacia em Sergipe

Segmento	Vagas por segmento	Tipos de instituições representadas	Vagas por tipo de instituição
Poder público	8	Poder Público Estadual	4
		Poder Público Federal	1
		Poder Público municipal (executivo e legislativo)	3
Sociedade Civil	8	Instituições de ensino e pesquisa	2
		Entidades de classe (CREA)	1
		Organizações não-governamentais (culturais, meio ambiente, turismo, desenvolvimento comunitário etc)	5
Usuários da água bruta	8	Atividades de saneamento básico	1
		Atividades do setor industrial	4
		Atividade pesqueira artesanal	1
		Atividade de aquicultura	1
		Atividade de agricultura e irrigação	1
Total	24		

Fonte: Elaborado por MATOS, Silvia. Regimento interno dos comitês dos rios Sergipe, Japarutuba e Piauí

O critério para distribuição destas vagas por instituições é estabelecido nos regimentos internos dos respectivos comitês pesquisados. No entanto, se tem observado que a ocupação das vagas dos três comitês pesquisados nem sempre tem seguido a risca ao que está estabelecido nos seus respectivos regimentos. As representações das instituições de ensino, conforme demonstração do quadro 03 restringe-se a apenas uma vaga, mas foi observado na relação das instituições que compõem o comitê na gestão 2013-2015, um número de até 3 representações em um dos comitês pesquisados. Também em relação às representações institucionais das atividades de saneamento, é estabelecida no regimento apenas uma vaga, para essa atividade, mas observou-se nos três comitês a representação de duas empresas do setor. Também em relação às demais representações de usuários e de organizações da sociedade civil, a ocupação das vagas não tem sido realizada conforme critério definido no regimento.

Esse fato decorre de não se ter na ocasião do processo eleitoral candidaturas que atendam ao que está estabelecido no Edital para composição dos membros nos respectivos comitês de bacia hidrográfica.

Esse pouco interesse das instituições da sociedade civil e de usuários de água em fazer parte de instâncias colegiadas de decisão política como os comitês de bacia decorrem de alguns aspectos: como o pouco interesse, ou mesmo a ausência de uma cultura de participação política da sociedade brasileira, fato decorrente da formação de nossa sociedade que não vivenciou em sua plenitude a construção de um espaço público para debater questões de interesse coletivo.

Aliado a esse aspecto da formação política da nossa sociedade, também o fato de não haver cobrança pelo uso da água em Sergipe nas bacias hidrográficas de domínio estadual, ainda não tem despertado suficientemente para a questão dos interesses individuais, ou seja, como não há cobrança pelos usos da água, muitos usuários ainda não têm interesse em participar dos comitês para defenderem seus interesses individuais. Esse tipo de fato relacionado ao predomínio dos interesses individuais sobre o coletivo na esfera pública é registrado por Habermas (1984) como um aspecto que marca a esfera pública na atualidade.

Desse modo, supomos que a existência de organizações da sociedade civil que atendam ao estabelecido na política de recursos hídricos através do regimento interno de cada comitê, ainda seja insuficiente. E as organizações existentes, na sua maior parte, não estão devidamente estruturadas. Este aspecto complementa o item 4.3.1 na análise anterior, no qual foi registrado que o modelo de representação constituído para os comitês é importante para o desenvolvimento da política, uma vez que abrange uma variedade de segmentos públicos e sociais, porém as representações das diversas instituições que participam dos comitês em Sergipe ainda precisam se envolver com os objetivos de sua proposta.

Diante de tal situação, cabe aos respectivos comitês e ao órgão gestor de recursos hídricos no Estado fortalecer a estrutura administrativa dos comitês, bem como a capacidade de resposta do próprio Estado, para atender as necessidades de sustentabilidade dos recursos hídricos, de modo a dar respaldo a estrutura política formada na esfera pública, representada nesse caso, pelos comitês de bacia hidrográfica.

Havendo uma estrutura político-administrativa mais fortalecida, se terá mais condições de se fazer campanhas de conscientização com o objetivo de atrair organizações mais estruturadas para o comitê, bem como fortalecer a interação com as existentes. Se falta estrutura nas instituições representativas da sociedade, também falta nas estruturas do próprio Estado, que ainda não consegue cumprir devidamente seu papel no contexto das ordens sociais.

4.6.2 Motivação na participação política através dos comitês de bacia hidrográfica

Nos itens a seguir são analisados tanto a motivação da instituição que participa como representante nos respectivos comitês pesquisados, como também a motivação pessoal dos representantes de cada instituição representada.

Motivação da instituição para participar do comitê

Nos comitês de bacias pesquisados (Comitê do rio Sergipe, Comitê do rio Japaratuba e Comitê do rio Piauí), os entrevistados, ao serem perguntados sobre por quais razões ou qual a motivação da instituição que representa participar do comitê, obteve-se as seguintes informações, conforme demonstração discriminada na tabela 04.

Tabela 04
Motivação da instituição para participar do comitê de bacia
2014

SEGMENTO	CBHS	CBHJ	CBHP	Total por segmento	
				Frequência	Valor percentual %
Poder público					
Pela importância da instituição no cenário público (atuação específica)	3	2	-	5	24,0
Por está diretamente relacionada ao uso da água e a questão dos recursos hídricos	1	2	2	5	24,0
Por exigência da lei (exige determinados tipos de instituições na composição dos comitês)	-	1	2	3	14,0
Porque o município faz parte da bacia	1	1	1	3	14,0
Em virtude dos desgastes/agressões na bacia	1	1	-	2	9,0
Para melhor conhecer os problemas da bacia e direcionar suas pesquisas	-	1	-	1	5,0
Por interesse pessoal do representante	1	-	-	1	5,0
Foi indicada no processo eleitoral	-	-	1	1	5,0
TOTAL DO SEGMENTO				21	100,0
Sociedade civil					
Por demanda ou convite do poder público (exigência legal)	2	1	1	4	22,5
Área de curso e linha de pesquisa em recursos hídricos	-	3	1	4	22,5
Busca de informações	-	-	1	1	5,5
Representar a sociedade através da instituição	1	-	-	1	5,5
Necessidade da instituição de estar junto de propostas que envolvam participação social	1	-	-	1	5,5
Luta pela defesa do meio ambiente e qualidade de vida	1	1	1	3	16,0
Contribuir p/ajudar a resolver os problemas	2	1	1	4	22,5
TOTAL DO SEGMENTO				18	100,0
Usuários					
Necessidade de se adequar à legislação	3	-	2	5	24,0
Busca de informações para uso da água	1	-	1	2	9,0
Por convite do poder público (SRH ou prefeitura)	1	1	1	3	14,0
Instalações da indústria na bacia	2	3	2	7	34,0
Interesse/preocupação em defender o meio ambiente e os recursos hídricos	1	2	1	4	19,0
TOTAL DO SEGMENTO				21	100,0

Fonte: MATOS, Silvia. Pesquisa de Campo, 2014

Percebe-se conforme demonstração da tabela 04 acima, que no segmento poder público aparecem empatados com 24% das respostas, como principais razões da instituição para participarem dos comitês a **importância que a instituição representa** no contexto da administração pública e o fato de a **instituição está diretamente relacionada ao uso da água**

e à questão dos recursos hídricos, seja por sua atuação específica na gestão dos recursos hídricos no Estado, seja relacionada à defesa e fiscalização do meio ambiente, como é o caso da Administração Estadual do Meio Ambiente (ADEMA) ou mesmo relacionada ao fomento de atividades ligadas ao uso dos recursos hídricos, como é o caso da secretaria de agricultura e suas empresas vinculadas, a saber: a Empresa de Desenvolvimento Agropecuário (EMDAGRO) e a Companhia Estadual de Recursos Hídricos (COHIDRO). Além disso, alguns destes órgãos e instituições elencados formam o Sistema de Recursos Hídricos, pois envolvem elementos como água, solo e agricultura. É importante ressaltar que no segmento poder público, predomina na composição dos comitês de bacia as instituições da esfera estadual, conforme demonstração do quadro 3. Também é importante enfatizar que muitas instituições do poder público fazem parte dos comitês por exigência da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e consequentemente da Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH), nas quais determinam que alguns tipos de instituições devam compor as representações.

No segmento sociedade civil houve predominância de três aspectos sobre os demais, que aparecem empatados com 22,5% das respostas, a saber: **por demanda ou convite do poder público** (exigência legal), **área de curso e linha de pesquisa em recursos hídricos** e, por fim, **contribuir para ajudar a resolver os problemas da bacia**. No primeiro aspecto, como a Lei 3870/97 que estabelece a Política Estadual de Recursos Hídricos determina a composição dos comitês por determinadas representações de segmentos da sociedade, o poder público como agente que gerencia a política pública de recursos hídricos, convida determinadas instituições, cujas atribuições são contempladas pela respectiva Lei, para participarem do processo eleitoral a fim de compor os comitês de bacia. Isso é um fato que talvez implique na falta do envolvimento necessário para a luta em favor de uma postura política que vise a sustentabilidade dos recursos hídricos, uma vez que estes membros não sintam tanto a necessidade de se representar neste processo.

Este fato nos leva a refletir sobre a constituição da cidadania democrática e participativa, que não pode surgir da mera vontade do poder público estatal, ou mesmo da obediência à legalidade jurídica, como uma mera instrumentalização da política. Neste caso, seguindo as determinações da legislação que rege a política de recursos hídricos (Lei 9433/97 e Lei 3870/97), mas, sobretudo, de uma responsabilidade resultante da tomada de consciência.

Nesse sentido, Souza (1994) destaca que Weber, ao tratar da ética da responsabilidade, afirma que o ético da responsabilidade tem que agir simultaneamente com o dever, como

dedicação apaixonada a uma causa supra-pessoal, e com conhecimento da realidade na qual a atitude ética deverá objetivar-se (SOUZA, 1994, p. 138-139).

É precisamente nesse contexto que a reflexão weberiana acerca da ética da responsabilidade, enquanto uma ética adequada às condições do mundo moderno instrumentalizado adquire seu significado.

No aspecto relacionado à área do curso ou linha de pesquisa em recursos hídricos, estas instituições são formadas especialmente pelas universidades e institutos de pesquisa que participam em número expressivo dos três comitês pesquisados. As instituições que responderam que a motivação para participar é **contribuir para ajudar a resolver os problemas da bacia** são as que detêm conhecimento técnico e assim querem ser representadas, ou mesmo aquelas que estão inseridas em contextos localizados da bacia e assim querem contribuir de algum modo com a experiência dessa vivência prática.

No segmento usuários, destacaram-se como respostas dos entrevistados, principalmente o fato de **existir indústrias instaladas na área da bacia** (34%) e a **necessidade de se adequar a legislação** (24%). Desse modo, fica evidenciado que a principal motivação do segmento usuários está relacionada aos próprios interesses em relação à operação de suas atividades, uma vez que a água é um dos principais insumos de produção, seja no grande empreendimento, seja no pequeno empreendimento, a motivação principal é a mesma.

No entanto, percebe-se também que principalmente as empresas representantes do setor industrial e de mineração por estarem inseridas em setores competitivos do mercado, participam dos comitês com o objetivo de estarem atentas e acompanharem a tudo que poderá acontecer em seu ambiente de negócios, incluindo neste os usos da água como um de seus insumos de produção, seja quando ocorrer a cobrança, seja para obter certificações por se adequarem à legislação. O fato é que estas organizações estão bem informadas sobre tudo que diz respeito à legislação ambiental e de recursos hídricos, para desse modo calcular suas estratégias de ação.

Neste contexto, de acordo com a teoria dos sistemas de Luhmann, as organizações do sistema econômico se inserem em espaços públicos de debate de políticas públicas como forma de obter informações para processar suas operações internas, e não com o objetivo de interagir com o meio.

Habermas (1984), ao refletir sobre a mudança estrutural da esfera pública, chama a atenção para as influências de organizações, empresas, partidos, sindicatos que, com sua força

social, transforma em dinâmica política, e assim, procuram influenciar a legislação e as medidas administrativas.

Numa análise comparativa entre os três comitês pesquisados, de modo geral não apresentaram diferenças significativas, tanto conforme demonstração da tabela 04, como também durante a realização das entrevistas foi percebido que nenhum aspecto teve maior preponderância em algum dos comitês.

Motivação do entrevistado para representar a instituição no comitê de bacia hidrográfica

Quanto à motivação pessoal do entrevistado para representar a sua instituição no comitê de bacia, os entrevistados dos respectivos segmentos e dos respectivos comitês apontaram as razões descritas na tabela 05.

Tabela 05
Motivação pessoal do representante da instituição membro
para participar do comitê de bacia
2014

SEGMENTO	CBHS	CBHJ	CBHP	Total por segmento	
				Frequência	Valor percentual %
Poder público					
Por indicação da instituição (faz parte das atribuições do cargo/trabalho na instituição)	1	4	3	8	32,0
Pelo perfil (formação/experiência) e atuação na área de Recursos Hídricos	2	1	-	3	12,0
Interesse pessoal pelo assunto (considera a questão ambiental essencial a vida e ao desenvolvimento como um todo)	6	1	2	9	36,0
Em função do caráter participativo	1	-	1	2	8,0
Militância ambiental e estabelecimento do debate	-	1	-	1	4,0
Exercício da cidadania	-	2	-	2	8,0
TOTAL SEGMENTO				25	100
Sociedade civil					
Interesse em contribuir/defender o meio ambiente e os Recursos Hídricos	3	2	2	7	32,0
Atuação na área/ formação acadêmica/ experiência profissional	2	4	2	8	36,5
Contribuição para as políticas públicas através da representatividade da sociedade civil	1	-	-	1	4,5
Se informar sobre as questões hídricas	-	-	1	1	4,5
Se informar e conhecer as políticas públicas	-	1	-	1	4,5
Representar a instituição	1	-	-	1	4,5
Buscar benefícios para a comunidade que representa	-	-	3	3	13,5
TOTAL SEGMENTO				22	100
Usuários					
Interesse em defender o meio ambiente e os recursos hídricos / compromisso e identificação com a temática	3	2	2	6	33,5
Contribuir com o conhecimento disponível	1	2	1	4	19,0
Exercício da cidadania	-	1	-	1	4,5
Por indicação da empresa/ ou da associação	-	1	4	5	24,5
Necessidade de se adequar à legislação	1	-	-	1	4,5
Busca de conhecimento e troca de informação	-	1	-	1	4,5
Interesse em conhecer a dinâmica da política pública	1	1	-	2	9,5
TOTAL SEGMENTO				21	100

Fonte: MATOS, Silvia. Pesquisa de Campo, 2014

De acordo com a tabela 05, pode se observar que o **interesse em defender o meio ambiente e os recursos hídricos** foi significativo nos três segmentos pesquisados, inclusive

ocupando a predominância das respostas dadas no poder público e nos usuários. No segmento sociedade civil ocupou a segunda posição nas respostas dadas pelos entrevistados (tabela 05). Isso demonstra a importância dada à preservação do meio ambiente e dos recursos hídricos pelos membros que formam os comitês de bacia. O que consequentemente reforça a ideia de que apesar dos interesses envolvidos em cada um dos segmentos e membros representados, pode haver também a preocupação com meio ambiente, ao menos numa perspectiva individual do representante do que propriamente na perspectiva institucional. Entretanto, é importante destacar que este é um fator de difícil mensuração, pois depende única e exclusivamente da declaração individual do entrevistado.

Esse fato nos remete mais uma vez a Weber que defende uma ética da responsabilidade, segundo a qual, no mundo racionalizado o homem deve assumir uma posição consciente e responsável, seja como de vocação política, científica ou simplesmente como homem, nos seus diversos modos de ser moderno (LEAL, 2008). Com esse entendimento, os indivíduos que no seu papel de cidadão, numa democracia constituída, representam uma determinada instituição, não pode se eximir de uma postura ética responsável, no caso em questão, da sua responsabilidade enquanto integrante de um espaço público colegiado de política das águas. De acordo com Souza (1994) no mundo coisificado os homens se tornam instrumentos inconscientes de fins que lhes escapam ao entendimento, o agir eticamente orientado é a única atitude de resistência possível. De acordo com o mesmo autor, a ação moral assume para Weber a marca do heroísmo, no sentido sóbrio e cotidiano do termo (SOUZA, 1994, p. 138).

Desse modo, individualmente se os membros de um espaço colegiado de decisão estiverem imbuídos de uma postura ética de defesa do meio ambiente, potencializará ainda mais o exercício de uma ética coletiva na luta por esta qualidade ambiental.

Por isso, defende-se uma postura ética tanto do ponto de vista da responsabilidade individual quanto do ponto de vista coletivo. As duas se interagem e se integram. Assim como uma postura ética individual da responsabilidade corrobora com a ética coletiva na busca de objetivos comuns, também a vivência num espaço público coletivo que tem por objetivo defender a qualidade ambiental, por exemplo, contribui para que este indivíduo integrante leve esta percepção para um plano individual. Inclusive isto foi um fato constatado em uma das entrevistas, na qual se afirmou que depois de participar das reuniões do comitê começou a perceber a importância da água em todo contexto da bacia e não somente como um insumo para os usos da empresa que representa no comitê.

Nesse contexto, Habermas também registra que as condições para uma formação política racional da vontade não devem ser procuradas apenas no nível individual das motivações e decisões dos atores isolados, mas também no nível social dos processos institucionalizados de formação da opinião e de deliberação (HABERMAS, 1997, p.72). Daí a importância da motivação das instituições que representam a esfera pública no contexto dos comitês de bacia hidrográfica.

A **indicação da instituição ou empresa** também obteve expressividade das respostas, ocupando o segundo lugar, tanto no segmento do poder público, como também no segmento usuários. As demais respostas obtiveram menor expressividade conforme demonstração da tabela 05.

Percebe-se que muitas vezes esta indicação da empresa ou instituição, especialmente nos órgãos públicos, manifesta-se apenas como um ato administrativo diante de uma solicitação que chega através de ofício. Ressalvados os casos em que se procura servidor com perfil apropriado à função de representação, ainda falta o envolvimento necessário por parte de muitas instituições que compõem os comitês de bacia. Além disso, muitos dos servidores que representam a sua instituição no comitê não têm poder de decisão e as contribuições que tais instituições poderiam ofertar melhor, dissipam-se sem que haja avanços no processo de integração de ações.

Na percepção dos presidentes dos três comitês pesquisados, bem como dos técnicos e gestores do órgão gestor de recursos hídricos no Estado, quando perguntados sobre qual a motivação que os membros que formam os respectivos comitês têm para participar destes, destacaram também o fato do **desejo dos participantes na preservação dos recursos hídricos** (29,5%), o que reforça a análise anterior, como um fator positivo no que se refere a uma possível postura ética em relação à defesa do meio ambiente. Empatados também com 29,5% das afirmativas, conforme demonstração da tabela 06, a seguir, o fato de terem **preocupação com a instituição que representam** e especialmente pelas instituições que representam a sociedade civil como ONG's e alguns tipos de associações.

TABELA 06
Percepção dos presidentes e técnicos do órgão gestor de recursos hídricos quanto à motivação dos membros para participar dos comitês de bacia

	Frequencia	Valor percentual %
Imposição da Lei (PNRH – 9433/97 e PERH – 3870/97)	3	17,5
Preocupação com a instituição que representam	5	29,5
Desejo dos participantes na preservação dos recursos hídricos	5	29,5
Sentimento de espírito público	2	11,5
Pensam em ganhar dinheiro	1	6,0
Interesses para a política partidária	1	6,0
TOTAL DE RESPOSTAS	17	100

Fonte: MATOS, Silvia. Pesquisa de Campo, 2014

A **imposição da lei** obteve respostas significativas, em virtude de algumas instituições comporem o comitê por exigência da legislação que determina o tipo de instituição que deve participar. Em menor expressividade, em relação às demais respostas, mas não irrelevante no que se refere como um ponto negativo foi apontado o fato de alguns membros ingressarem nos comitês, imaginando que poderia ganhar algum benefício financeiro, e também o fato de ingressarem no comitê para ter maior visibilidade como forma de obter benefícios para os interesses da política partidária.

A participação e envolvimento dos membros nos comitês de bacia hidrográfica é um fator que limita o pleno desenvolvimento destes, enquanto espaço público que discute e debate a sustentabilidade dos recursos hídricos. Na percepção dos presidentes dos comitês e dos técnicos e gestores do órgão que gerencia os recursos hídricos em Sergipe (tabela 07) é necessário principalmente **mais conhecimento do papel do comitê**, este aspecto foi o que teve o maior número de respostas, dentre um total de oito. No entanto, os demais aspectos elencados (cf. tabela 07, a seguir) refletem bem as deficiências que impedem que os comitês de bacia, enquanto espaço público de debate da questão das águas tenha maior relevância do ponto de vista prático.

TABELA 07
Aspectos necessários para que os membros do comitê se envolvam com a proposta da PNRH e PERH

	Frequência	Valor percentual %
Mais conhecimento técnico	1	12,5
Mais conhecimento do papel do comitê	3	37,5
Entender o que está acontecendo e manifestar suas percepções	1	12,5
Que os órgãos que se representam no comitê sintam a necessidade dessa representatividade	1	12,5
Ajuste das agendas dos representantes de acordo com o calendário das reuniões dos comitês	1	12,5
Exigência constitucional com verbas vinculadas	1	12,5
TOTAL GERAL	8	100%

Fonte: MATOS, Silvia. Pesquisa de Campo, 2014

Na afirmação mais conhecimento técnico, significa que parte dos membros dos comitês não consegue acompanhar e contribuir com as discussões. Quanto ao aspecto mais conhecimento do papel dos comitês, quer dizer que muitos que integram este fórum colegiado não têm consciência plena da extensão e importância do mesmo, nem do seu papel nesse contexto. Nesse sentido, reportamo-nos a Habermas (1997), que destaca a necessidade de uma postura consciente dos atores, cujas interpretações de valores, mobilizando bons argumentos com diferenças de opinião produzem uma atmosfera consensual capaz de influenciar a formação da vontade política e exercer pressão sobre parlamentos, tribunais e governos em benefício de certas políticas.

Outra afirmação que carece de mais explicações é a de “que os órgãos que se representam no comitê sintam a necessidade dessa representatividade”, ou seja, muitas instituições que formam os respectivos comitês, apenas fazem parte, como aqui já mencionado, por exigência da Lei, que determina os tipos de instituição que deve compor os comitês, e consequentemente estas instituições são convidadas a se candidatarem, no caso da sociedade civil e usuários. E no caso das instituições do poder público por solicitação via expediente administrativo. Portanto, muitas instituições que formam os comitês apenas participam em função dessa demanda e não por sentir uma necessidade de participar dessa política. Também nesse contexto, nos reportamos novamente a Habermas que alerta que em uma esfera pública encampada pelo poder público se excluem discussões fecundas e esclarecedoras. Nas suas palavras registra: “a qualidade de uma opinião pública constitui uma grandeza empírica, na medida em que ela se mede por qualidades procedimentais de seu procedimento de criação” (HABERMAS, 1997, p. 94).

A questão do ajuste nas agendas dos representantes de acordo com o calendário das reuniões, resposta apontada por um dos presidentes dos comitês, também está relacionada ao interesse em se fazer representar, uma vez que tais representantes não priorizam as reuniões dos comitês. E por fim, a exigência constitucional com verbas vinculadas diz respeito aos poucos recursos no orçamento, uma vez que não tem verbas vinculadas especificamente para os recursos hídricos tal qual existe para educação e a saúde, por exemplo.

4.6.3 Interesses das instituições membros representados nos comitês de bacia hidrográfica em Sergipe

Quando perguntados sobre se os interesses ou objetivos da instituição/associação/empresa que representam são considerados nos comitês de bacia. No segmento poder público por unanimidade a resposta foi “**sim**”. Já nos segmentos sociedade civil e usuários, apesar da maior parte dos membros entrevistados terem respondido “**sim**”, houve algumas respostas contrárias “**não**” nos dois segmentos (cf. tabela 08), ou pelo menos respostas que não satisfazem totalmente esta representação de interesses. Na tabela 08, também estão demonstradas as justificativas dessas respostas e o número de membros entrevistados em cada comitê.

Tabela 08
Interesses das instituições membros dos comitês representados
2014

SEGMENTO		Total por segmento	
		Frequência	Valor percentual %
Poder público	CBHS CBHJ CBHP		
SIM	6 6 6		
	À medida que tem espaço para mostrar o trabalho/informações da instituição	5	29,0
	O comitê deu possibilidade para melhor atuação da instituição	2	12,0
	Tem oportunidade de apresentar os problemas da bacia (é ouvido no espaço de fala)	8	47,0
	À medida que recebemos mais demandas	2	12,0
TOTAL DO SEGMENTO		17	100
Sociedade civil	CBHS CBHJ CBHP		
SIM	5 6 4		
	À medida que as ideias são levadas à discussão	2	11,0
	Pelo modo como contribui com o conhecimento disponível para a tomada de decisão	8	44,5
	As opiniões são ouvidas	5	28,0
NÃO	- - 2	-	-
	Demandas e sugestões são feitas e não são consideradas ou levadas em conta	2	11,0
ALGUNS	1 - -	-	-
	Muitas ações denunciadas pela instituição não tem sido devidamente acompanhadas pelo comitê	1	5,5
TOTAL DO SEGMENTO		18	100
Usuários	CBHS CBHJ CBHP		
SIM	6 5 5		
	À medida que solicita a palavra e é ouvido	3	17,5
	A medida que leva informações e as ideias são levadas à discussão	3	17,5
	À medida que é ouvido para resolver problemas da atividade	3	17,5
	Obtém o uso dos recursos hídricos (outorga)	2	12,0
	À medida que é reconhecido como membro e que contribui na pressão através do voto	4	23,5
	Com a participação atuante dos representantes da instituição	1	6,0
NAO	- 1 -		
	Não são dados os encaminhamentos necessários aos problemas levantados	1	6,0
EM PARTE	 1		
TOTAL DO SEGMENTO		17	100

Fonte: MATOS, Silvia. Pesquisa de Campo, 2014

Nas justificativas dadas para as respostas positivas “**sim**”, se observa na tabela 08, que apesar de respondidas de diferentes maneiras, de um modo geral as respostas se aproximam no que diz respeito à oportunidade que os membros têm de exporem suas ideias, informações ou conhecimentos. Sejam estes relacionados aos problemas que ocorrem diretamente nas bacias, sejam na contribuição em termos de ideias para indicar caminhos que busquem a resolução dos problemas. Ou ainda, especialmente as instituições públicas, para mostrar o trabalho desenvolvido pela instituição no contexto da questão ambiental e dos recursos hídricos.

Também foi relatado nas entrevistas que a existência do comitê possibilitou acesso a mais informações, uma vez que os problemas da bacia são apresentados e discutidos neste espaço de múltiplas percepções e com isso a instituição desenvolve seu trabalho com mais e melhores informações.

Alguns dos que afirmaram positivamente que os interesses da sua instituição são considerados nas reuniões do comitê, ressaltaram, porém, que o resultado da decisão no plenário precisaria de execução eficaz do poder público.

Nas justificativas dadas para as respostas negativas se destacam a falta de resolução aos encaminhamentos dados, a partir das discussões que ocorrem nas reuniões dos comitês, bem como demandas e sugestões que foram dadas e, no entanto, não foram devidamente consideradas. Nas afirmativas “**alguns**” e “**em parte**” as justificativas apontadas se referem também à falta de cobrança ou, ao menos, acompanhamento por parte do comitê de problemas denunciados durante as reuniões. Especialmente, segundo relato das entrevistas, os problemas mais importantes. Estes aspectos explicitados comprometem o papel e a dinâmica do comitê enquanto espaço de decisão e deliberação.

Apesar de não estar explicitado na tabela 08, as respostas negativas ou que não satisfazem, ocorreram nas entrevistas dos três comitês pesquisados denotando, portanto, a necessidade de resolubilidade dos problemas levantados ou, ao menos, que estes sejam devidamente considerados e discutidos mais amplamente.

Esta variedade de interesses, próprio de um espaço plural como os comitês de bacia, nos remete à Hannah Arendt, que defende que a condição básica para o discurso e a ação é a pluralidade humana. De acordo com o pensamento da autora, podemos nos compreender porque somos diferentes entre si, mas iguais na condição humana. A autora registra ainda que, se fôssemos todos idênticos, não haveria necessidade alguma de estabelecer comunicação ou de agir sobre uma realidade que não varia (ARENDT, 2010).

4.7 Principais assuntos discutidos nas reuniões dos comitês de bacia em Sergipe

Nesta parte são apresentados os principais tipos de assuntos que são tratados durante as reuniões dos comitês de bacia de Sergipe, a partir do critério utilizado para a definição das pautas, os tipos de problemas que atingem as bacias sergipanas e o modo como são abordados nestas reuniões. Além disso, é analisado, dentre os segmentos representados, quem aborda mais os problemas das bacias em Sergipe durante as plenárias dos respectivos comitês. As análises que seguem foram realizadas tanto a partir da leitura das atas dos três comitês pesquisados, desde a institucionalização de cada um deles (comitê do rio Sergipe, atas do período de 2002 até 2014, comitê do rio Japaratuba atas do período de 2007 até 2014 e comitê do rio Piauí, atas do período de 2005 até 2014) quanto a partir das respostas obtidas através das entrevistas.

4.7.1 Critérios para definição da pauta e dinâmica das reuniões dos comitês

A pauta das reuniões dos comitês, segundo relato das entrevistas realizadas com os seus presidentes e com os técnicos do órgão gestor de RH, é definida principalmente **através de escolha da diretoria do comitê** e também **por demanda ou sugestão dos membros**. Também registraram, que especialmente quando se trata de um assunto urgente, a pauta é **decidida na reunião anterior**, em virtude de estar sendo discutido algum assunto que precisa dar continuidade na reunião seguinte. O presidente de um dos comitês ressaltou que também ocorre da reunião **acontecer no município da bacia que estiver com mais problemas**.

Os principais assuntos tratados nas reuniões dos comitês de Sergipe, conforme análises das atas de todas as reuniões dos três comitês pesquisados podem ser agrupados da seguinte forma: **assuntos administrativos internos** (substituição de membros, escolha de representante do comitê para compor algum conselho, escolha de membros do comitê para participar de eventos relacionados aos recursos hídricos, processo eleitoral de renovação dos membros, mudança no regimento, planejamento do calendário de reuniões entre outros assuntos dessa natureza), **apresentação de projetos e ações das instituições membros dos comitês**, principalmente das instituições públicas, e também de algumas que não são membros, a exemplo do projeto “Adote um manancial”, do Ministério Público da Comarca de Lagarto. Além das apresentações das instituições, também há nas pautas e atas das reuniões **apresentações de trabalhos científicos**, cujo objeto de pesquisa está relacionado à bacia do respectivo comitê.

Outro tipo de assunto, objeto das discussões, questionamentos e apresentações, seja através de diagnóstico de alguma instituição do comitê, ou seja, através de denúncia também de algum dos membros individualmente, são **referentes aos problemas que atingem as bacias de Sergipe**. Este último, inclusive, foi apontado pelos membros entrevistados como um tipo de assunto pouco discutido nas respectivas reuniões dos comitês pesquisados. Também foi constatado na análise das atas que este tipo de assunto foi abordado com mais ênfase, somente nos primeiros anos após a institucionalização de cada comitê. Este é um fato que ocorre tanto pela complexidade dos problemas, com relações conflituosas envolvidas, ao menos em alguns casos, mas também pela ausência de respostas do poder público na solução de alguns dos problemas identificados. Percebe-se que predomina nas reuniões dos comitês, os assuntos de cunho administrativo, e desde 2013, até os dias atuais, as deliberações têm ocorrido mais nos assuntos relacionados à elaboração dos planos de bacia.

4.7.2 Tipos de problemas nas bacias hidrográficas de Sergipe discutido nas reuniões dos comitês

Dentre os principais problemas que atingem as bacias dos comitês pesquisados, tanto identificados nas atas como também nas entrevistas realizadas, têm-se a disposição inadequada de resíduos sólidos, o lançamento de efluentes domésticos e industriais no leito dos rios, a poluição por agrotóxicos, e o desmatamento de nascentes e matas ciliares. No entanto, destacam-se especificamente em cada uma das bacias os seguintes problemas: no rio Sergipe, bacia com maior densidade demográfica, destaca-se o desmatamento de nascentes e matas ciliares, poluição pela disposição inadequada dos resíduos sólidos, por efluentes domésticos e industriais e a ocupação do solo. Na bacia do rio Japarutuba, o desmatamento das nascentes e matas ciliares especialmente pelo plantio da cana-de-açúcar e o despejo da vinhaça no leito do rio pelas usinas de beneficiamento da cana. Na bacia do rio Piauí a principal forma de degradação é a poluição através de agrotóxico, mas também o desmatamento de nascentes e os problemas relacionados à poluição das águas por lixões, que também foram relatados.

É importante destacar que na realização das entrevistas, quando perguntados aos membros entrevistados, percebeu-se que uma parte não estava devidamente atenta aos reais problemas da bacia do comitê em questão. Isto é um fato preocupante, pois reflete a ausência ou pouco envolvimento, por parte de seus integrantes, sobre as questões relacionadas às bacias de Sergipe. Nesse contexto, é necessário ações por parte do Estado e da diretoria dos

respectivos comitês que demonstrem a real situação de cada baía em cada ponto de degradação, seja através da ampliação das visitas técnicas por terra em pontos específicos, ou por transporte hidroviário percorrendo trechos do rio de modo a visualizar melhor tais problemas. Também a produção de vídeos que demonstrem essa degradação com o objetivo de apresentar durante as reuniões dos comitês, apresenta-se como mais um instrumento na busca dessa sensibilização.

4.7.3 Autoria dos problemas levantados durante as reuniões dos comitês de bacia hidrográfica

Como já mencionado, participam dos comitês de bacia hidrográfica representantes do poder público, sociedade civil e usuários da água bruta. Foi constatado na análise de todas as atas, bem como na participação da pesquisadora (esta somente ocorreu nos anos de 2012, 2013 e 2014) como ouvinte e observadora das reuniões dos comitês do rio Sergipe, rio Piauí e rio Japaratuba que as poucas abordagens dos problemas mais conflituosos, foram feitas por representantes da sociedade civil, mas também foi observado, principalmente na análise das atas, que por representantes do poder público. No entanto, não se pode afirmar que haja pleno envolvimento da instituição pública, mas talvez uma motivação pessoal do representante da instituição.

4.8 Efetividade dos comitês de bacia hidrográfica em Sergipe

Neste item são analisados como são encaminhados os problemas levantados e discutidos nas reuniões dos comitês, bem como as possíveis soluções dos mesmos e como são acompanhados e informados ao plenário a situação e ou andamento. Estas informações são apresentadas a partir da análise das atas de cada um dos comitês pesquisados, desde o início da sua institucionalização. Analisa-se também, como os membros dos comitês percebem a discussão dos problemas em cada uma das bacias, bem como a implementação das ações deliberadas. Por fim, são apresentadas soluções na ótica dos entrevistados referentes aos aspectos necessários para ocorrer a efetividade dos comitês de bacia, enquanto espaço público de discussão e debate dos problemas e conflitos relacionadas as bacias de Sergipe.

4.8.1 Encaminhamentos e soluções dadas aos problemas levantados nas reuniões dos comitês

Na análise das atas constatou-se que poucas vezes os assuntos mais críticos e conflituosos dos comitês foi assunto recorrente no plenário. No comitê da bacia do rio Sergipe os debates relacionados à barragem do rio Poxim-Açu⁴⁶ foi um dos assuntos que ficaram mais evidenciados, quanto à discussão do problema, encaminhamento dado e retorno do assunto ao plenário com explanação das partes envolvidas. Também se observou na análise das atas do comitê da bacia do rio Japaratuba discussões de problemas graves que atingem aquela bacia, relacionados ao desmatamento. Tais discussões no plenário do comitê contribuíram para que houvesse a realização de audiências pública no município de Pirambu e Japaratuba no ano de 2014 para debater tais problemas. Além disso, as discussões no plenário culminaram na realização de seminários em municípios da bacia com a ocorrência de expedições em locais onde as agressões são mais evidentes. Tal evento resultou na elaboração de um documento, cujo nome recebia a denominação do local de ocorrência, a exemplo da “Carta de Capela”. Estas ações realizadas pelo comitê resultaram na obtenção de um prêmio da Agência Nacional de Águas (ANA) no ano de 2013.

4.8.2 Percepção dos membros dos comitês quanto à discussão dos problemas na bacia

Ao responderem sobre quais os principais problemas que atingem as bacias hidrográficas de Sergipe, e se estes problemas têm sido discutidos nas reuniões dos comitês, os membros em todos os segmentos pesquisados afirmaram que de um modo geral tais problemas são discutidos. A tabela 09 demonstra de modo detalhado a variação destas afirmativas.

⁴⁶ Assuntos relacionados a barragem Poxim-Açu foram objeto de discussão do comitê da bacia hidrográfica do rio Sergipe registrado nas seguintes atas: 6^a, 7^a, 24^a, 26^a.

Tabela 09
Percepção dos membros dos comitês quanto à discussão dos problemas na bacia
2014

SEGMENTO	CBHS	CBHJ	CBHP	Total por segmento	
				Frequência	Valor percentual %
Poder público					
Todos os problemas são discutidos	-	4	4	8	47,0
Normalmente os problemas são discutidos	1	-	1	2	12,0
Os problemas são mencionados, mas não devidamente encaminhados ou se propõe ações concretas	1	1	1	3	17,0
Discussão dos problemas ocorre por ocasião da elaboração dos planos de bacia	2	-	-	2	12,0
Não vê discussão dos problemas da bacia	1	1	-	2	12,0
TOTAL DO SEGMENTO				17	100,0
Sociedade civil					
Normalmente os problemas são discutidos	4	5	5	14	82,0
Não são discutidos com a frequência necessária	1	-	-	1	6,0
Os problemas são levantados, mas não com a profundidade necessária	1	-	1	2	12,0
TOTAL DO SEGMENTO				17	100,0
Usuários					
Todos os problemas são discutidos	1	3	1	5	29,0
Os problemas são discutidos	1	-	3	4	23,5
Os problemas são discutidos parcialmente	1	-	-	1	6,0
Apenas alguns problemas são discutidos	-	1	-	1	6,0
Não vê todos os problemas discutidos	2	1	1	4	23,5
Os problemas são discutidos, mas não se efetivam as soluções	1	1		2	12,0
TOTAL DO SEGMENTO				17	100,0

Fonte: MATOS, Silvia. Pesquisa de Campo, 2014

Portanto, percebe-se que apesar das limitações existentes em sua atuação os comitês constituem-se como um importante espaço para que as informações sobre os problemas da bacia sejam difundidas e discutidas entre seus membros. Inclusive foi mencionado em uma das entrevistas realizadas, que tais problemas são de difícil solução. No entanto, é importante que se mantenha viva a discussão desses problemas na perspectiva de que haja um empoderamento dos membros sobre a real situação das bacias hidrográficas do Estado.

É em Hannah Arendt e em Habermas que encontramos, o significado e a importância da esfera pública, enquanto espaço de ação no contexto da política. Para Hannah Arendt, o sentido da política encontra-se na esfera pública, uma vez que é nesse espaço em que a

“presença de outros que vêem o que vemos e ouvem o que ouvimos que nos garante a realidade do mundo comum e de nós mesmos” (ARENDT, 2010, p. 61).

Também para Habermas a esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar, do mesmo modo que ação, ator, grupo ou coletividade. Para ele, a esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento gerando um espaço social cuja comunicação difere dos conteúdos da comunicação cotidiana (HABERMAS, 1997, p. 92).

4.8.3 Implementação das ações deliberadas no comitê

De acordo com os membros dos comitês pesquisados, a implementação das ações que são deliberadas nas reuniões dos comitês é percebida da seguinte forma pelos segmentos representados, conforme demonstração da tabela 10: Os representantes do segmento poder público percebem, na maior parte dos entrevistados (47%), que as deliberações do comitê são implementadas “**parcialmente**” e estas são mais relacionadas, segundo relato dos próprios membros, a procedimentos internos administrativos de funcionamento do próprio comitê, a exemplo de deliberações relacionadas à elaboração dos planos de bacia, realizado por uma consultoria contratada para esta finalidade, também a deliberações relacionadas ao próprio processo eleitoral de renovação dos membros e deliberações relacionadas a eventos que ocorrerão em algum lugar, no qual é deliberado quem deve representar os respectivos comitês. Portanto, são assuntos dessa natureza que tem sido objeto da maior parte das reuniões dos comitês. A resposta “**não**” foi bastante expressiva no segmento ocupando o segundo lugar, com 23,5%, conforme tabela 10.

No segmento sociedade civil, foi apontado que as **discussões em torno da elaboração do plano de bacia** têm sido implementadas. Estas discussões vêm a ser um plano previsto na lei que rege a política nacional e consequentemente a política estadual de Recursos Hídricos, e que vem sendo elaborado por uma empresa de consultoria, cujas etapas têm sido apresentadas e discutidas junto a cada um dos respectivos comitês de bacia de Sergipe. Nesse sentido, para os membros que responderam que as deliberações ocorrem em torno do plano de bacia, significa que cada uma das etapas do plano que segue adiante, ocorre mediante discussões e o aval dos membros dos comitês.

No segmento usuário, a resposta que mais prevaleceu foi “**não**” com o percentual de 53%, conforme demonstração da tabela 10. E durante as entrevistas foi percebido, e também comentado pelos entrevistados que as ações práticas voltadas para os problemas da bacia, como por exemplo, o baixo índice do saneamento básico depende do poder público e não tem sido implementado.

Tabela 10
Implementação das ações deliberadas no comitê
2014

SEGMENTO	CBHS	CBHJ	CBHP	Total por segmento	
				Frequência	Valor percentual %
Poder público					
Sim	-	1	1	2	11,5
Não	1	3	-	4	23,5
Parcialmente	1	2	5	8	47,0
Muito pouco	1	-	-	1	6,0
Não sabe	1	-	-	1	6,0
Está aguardando o plano de bacia	1	-	-	1	6,0
TOTAL DO SEGMENTO				17	100,0
Sociedade civil					
Sim	1	1	1	3	17,5
Não	1	-	-	1	6,0
Parcialmente	3	1	1	5	29,5
Não sabe	-	-	1	1	6,0
Discussões em torno do plano de bacia	1	3	3	7	41,0
TOTAL DO SEGMENTO				17	100,0
Usuários					
Sim	-	-	-	-	0,0
Não	3	4	2	9	53,0
Parcialmente	2	1	2	5	29,5
Muito pouco (plano de bacia)	1	-	-	1	6,0
Não sabe	-	1	1	2	11,5
TOTAL DO SEGMENTO				17	100,0

Fonte: MATOS, Silvia. Pesquisa de Campo, 2014

Complementando a análise do item anterior demonstrada na tabela 09, no qual prevaleceu em todos os segmentos pesquisados, a afirmativa de que as discussões sobre os problemas da bacia tem ocorrido nas reuniões dos comitês. Em relação à implementação das ações relacionadas às discussões, as respostas que têm mais prevalecido é “**não**” ou “**parcialmente**”, o que demonstra que os problemas têm sido discutidos, mas a implementação de ações é um fato que tem deixado a desejar, ou mesmo está por fazer.

4.8.4 Percepção sobre aspectos necessários a efetividade dos comitês

Se os comitês de bacia hidrográfica são espaços de debate público, que tem a função de coordenar os múltiplos usos da água, e a partir disto deliberar e dar os encaminhamentos

necessários para que ocorram as providências. Qual é então a percepção que seus membros, bem como os técnicos e gestores de recursos hídricos têm, sobre a efetividade necessária para resolver os problemas que ocorrem nas bacias de Sergipe? A tabela 11 e a tabela 12 demonstram esta percepção dos entrevistados.

Tabela 11
Condições/aspectos necessários à efetividade dos comitês de bacia em Sergipe
na percepção dos membros
2014

SEGMENTO	CBHS	CBHJ	CBHP	Total por segmento	
				Frequência	Valor percentual %
Poder público					
Conhecimento do papel dos comitês pelos membros e envolvimento com sua proposta	3	-	-	3	11,5
Conhecimento dos problemas da bacia pelos membros	-	-	1	1	4,0
Autonomia política e administrativo-financeira	2	2	1	5	19,0
Estrutura de gestão e funcionamento adequada	2	1	-	3	11,5
Maior dinamismo da diretoria	1	-	-	1	4,0
Maior visibilidade enquanto espaço de discussão e deliberação	1	1	1	3	11,5
Aumentar sua força	-	1	-	1	4,0
Empenho do poder público (vontade política) com atitudes mais concretas	-	1	3	4	15,0
Envolver mais outros órgãos do poder público	-	-	1	1	4,0
A política ambiental está associada às demais políticas	-	1	1	2	7,5
Recursos financeiros para os municípios contemplar projetos de preservação/ reflorestamento	--	-	1	1	4,0
Necessidade de pressão da sociedade	-	-	1	1	4,0
TOTAL DO SEGMENTO				26	100,0
Sociedade civil					
Conhecimento do papel dos comitês pelos membros	-	1	-	1	4,0
Conhecimento dos problemas da bacia pelos membros	1	1	-	2	8,0
Associar os problemas ambientais aos comitês com foco específico em cada problema que ocorre na bacia	1	1	1	3	12,0
Autonomia política e administrativo-financeira	2	-	3	5	20,0
Ter um coordenador/gestor que possa providenciar o encaminhamento das ações	1	-	-	1	4,0
Maior visibilidade do comitê pela sociedade	-	1	1	2	8,0
Empenho do poder público para as providências deliberadas	-	1	2	3	12,0
Prioridade /importância dada pelos gestores de Meio Ambiente e recursos hídricos	2	-	1	3	12,0
Mais verbas para a realização de obras pelo Estado	-	1	-	1	4,0
Articulação/comunicação entre si das instituições que compõem o comitê e entre estas e a sociedade	1	-	-	1	4,0
Falta de mobilização da comunidade	-	1	-	1	4,0
Posições mais críticas dos membros	1	-	1	2	8,0
TOTAL DO SEGMENTO				25	100,0
Usuários					
Mais dinamismo e proatividade do comitê	-	-	1	1	4,5
Maior participação e envolvimento dos membros do comitê	-	1	1	2	8,5
Mais envolvimento/empenho do poder público municipal	-	1	1	2	8,5
Autonomia política e administrativo-financeira	1	2	2	5	21,5
Discussões com foco para a resolução	4	1	2	7	30,5

Unificação dos caminhos para se atingir objetivos	1	1	1	3	13,0
Feedback dos encaminhamentos e deliberações	-	1	-	1	4,5
Elaborar planos de ação plurianuais	-	1	-	1	4,5
Fortalecimento do trabalho de Ed. ambiental nas escolas	-	1	-	1	4,5
TOTAL DO SEGMENTO				23	100,0

Fonte: MATOS, Silvia. Pesquisa de Campo, 2014

Os representantes das instituições que compõem os comitês de bacia de Sergipe indicaram, em todos os segmentos analisados (cf tabela 11), como principais condições para que os comitês tenham a efetividade necessária, principalmente aspectos relacionados à **autonomia política e administrativo-financeira** dos comitês, uma vez que estes são totalmente dependentes financeiramente do Estado, através do órgão gestor de recursos hídricos (SRH). No que se refere ao aspecto administrativo somente o comitê do rio Sergipe dispõe de uma secretaria executiva e de um espaço próprio nas dependências da Superintendência de Recursos Hídricos. Os demais comitês, além de não terem secretaria executiva para organizar os trabalhos administrativos (atas, dados etc) quando dispõem de uma sede, estas são provisórias e geralmente são cedidas por alguma prefeitura dos municípios que fazem parte das respectivas bacias.

No que se refere ao aspecto político, na sua constituição jurídica (ver análise do item 4.4) o comitê tem autonomia dentro da sua competência regimental para dirimir os problemas em primeira instância, podendo as decisões destes serem recorridas ao Conselho de Recursos Hídricos. No entanto, apesar de ser uma condição fundante dos comitês, como um espaço público de discussão e deliberação da política de Recursos Hídricos, algumas afirmações contrárias foram relatadas pelos membros, que apontaram a dependência do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONERH) na aprovação das decisões dos comitês.

Outro aspecto bastante enfatizado nos segmentos sociedade civil e do próprio poder público foi a necessidade de **empenho e envolvimento do poder público** para concretizar as ações discutidas, ou seja, de acordo com os entrevistados falta vontade política para que as “coisas” possam acontecer. É importante observar na tabela 11, que no segmento sociedade civil essa resposta aparece de duas maneiras: **prioridade /importância dada pelos gestores de Meio Ambiente e Recursos Hídricos**, que obteve 12% das respostas e também empatado com 12%, **empenho do poder público para as providências deliberadas**, somando 24% e, portanto obtendo a liderança das respostas no segmento. Nesse sentido, Guimarães (2010), ao analisar sobre “Estado e política ambiental em Sergipe”, mais especificamente sobre a política

de recursos hídricos, registra em sua análise um depoimento de um ator da sociedade civil, no qual afirma:

O próprio Estado não acredita na gestão participativa dos Comitês por conta da falta de participação de sua estrutura administrativa. Já existiu muito conflito e muita ausência de atenção ao encaminhamento das decisões, das solicitações das pessoas envolvidas. Sempre houve desinteresse em relação às questões colocadas pela sociedade civil e por quem se envolve mesmo, o problema é que não existe legislação específica para a fiscalização da política pública (GUIMARÃES, 2010, p. 138).

No segmento usuário, obtive o primeiro lugar com 30,5% das respostas a opção **discussão com foco para resolução**. Resposta esta que está relacionada à vontade política e empenho do poder público em articulação com os trabalhos dos comitês. Também no mesmo segmento, outra resposta que obteve certa expressividade e está relacionada a esta aqui citada foi a necessidade de **unificação dos caminhos para atingir os caminhos que já existem**, obtendo 13% das respostas (ver tabela 11).

Também é importante registrar que respostas relacionadas ao **conhecimento dos problemas da bacia**, bem como **envolvimento dos membros** com os respectivos comitês tiveram respostas significativas, conforme demonstração da tabela 11.

Para equacionar esta questão, é importante que a direção de cada um dos comitês junto ao órgão gestor de recursos hídricos, uma vez que os comitês não dispõem de recursos financeiros para uma logística de transporte, amplie as visitas técnicas percorrendo todo o rio a fim de que seus membros possam conhecer os problemas de cada uma das bacias. É lógico que isto não é suficiente para o conhecimento dos problemas e menos ainda para gerar envolvimento dos membros. No entanto, a visualização dos problemas *in loco*, somadas à discussão gerada a partir da visita técnica, poderá ajudar na sensibilização e consequentemente gerar mais envolvimento.

A percepção de que o **conhecimento dos membros sobre o papel e o modo de funcionamento dos comitês**, também foram apontados pelos técnicos e gestores do órgão que gerencia os recursos hídricos e pelos presidentes dos três comitês de bacia pesquisados, obtendo o percentual mais expressivo 40% das respostas, conforme tabela 12 a seguir.

TABELA 12
Condições/aspectos necessários à efetividade dos comitês de bacia em Sergipe na
percepção dos presidentes dos comitês e técnicos do órgão gestor de RH
2014

	Frequencia	Valor percentual %
Conhecimento/capacitação dos membros de como funciona o comitê	4	40,0
Composição dos membros dos comitês deveria ocorrer por pessoas que tenham interesse na questão hídrica	1	10,0
Apoio financeiro e existência de informação atualizada e em tempo hábil	1	10,0
Valorização do comitê por parte do poder público	2	20,0
Implementação dos instrumentos de gestão previstos na política de Recursos Hídricos	1	10,0
Espaço próprio (vivência)	1	10,0
TOTAL DE RESPOSTAS	10	100%

Fonte: MATOS, Silvia. Pesquisa de Campo, 2014

Por ter sido constituído pelo Estado no contexto da institucionalização da política de Recursos Hídricos, os comitês de bacia figura como espaço de captação das percepções da sociedade, ou nas palavras de Habermas, das percepções provenientes do “mundo da vida”, chegando até o núcleo central de decisão. É justamente nesse espaço de decisão que a sociedade (representada nos comitês por instituições, associações e empreendimentos) espera respostas do Estado, principalmente no que se refere ao cumprimento das ações que lhe competem, seja através da devida fiscalização e autuação, seja através da provisão da infraestrutura necessária, enfim de todas as ações que lhe competem.

Entretanto, não se pode ignorar que todos que fazem parte do comitê devem ter responsabilidades específicas na sua atuação e dentro de seus limites. Mas para se ter adesão e cooperação da sociedade é preciso acima de tudo que o Estado cumpra da melhor forma a sua parte, a fim de que a gestão da “coisa pública” seja de fato, republicana.

4.9 Efetividade na gestão da Política de Recursos Hídricos em Sergipe

Neste tópico é analisado a capacidade do Estado no que se refere à sua estrutura de recursos financeiros e humanos na execução da política de recursos hídricos em Sergipe.

4.9.1 Estrutura administrativa e instrumentos legais e de gestão existentes e em funcionamento

O Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Sergipe é atualmente executado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMARH). A SEMARH é composta por Gabinete do Secretário, Assessoria de Planejamento, Assessoria Técnica e Assessoria de Comunicação, Marketing e Eventos, e por quatro superintendências:

- Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas (SAF);
- Superintendência de Qualidade Ambiental, Desenvolvimento Sustentável e Educação Ambiental (SQS);
- Superintendência de Áreas Protegidas, Biodiversidade e Florestas (SBF); e,
- Superintendência de Recursos Hídricos (SRH).

Cabe à Superintendência Estadual de Recursos Hídricos a responsabilidade pela execução da política de recursos hídricos em Sergipe, e como na maior parte dos órgãos da administração pública, apresenta deficiências na sua estrutura administrativa operacional.

4.9.2 Quadro de funcionários

De acordo com as informações obtidas nas entrevistas realizadas junto aos gestores e técnicos de recursos hídricos relativas aos recursos humanos necessários para operar as funções da política, além de serem insuficientes em todas as atribuições, sejam técnicas especializadas ou sejam administrativas, também em sua maior parte não é do quadro da instituição, sendo cedidas por outros órgãos da administração ou ocupantes de cargo em comissão. Ou seja, o órgão gestor de recursos hídricos não dispõe de uma estrutura de funcionários que dê condições de realizar o trabalho necessário para o adequado funcionamento da política hídrica.

4.9.3 Fontes de recursos financeiros

De acordo com os técnicos e gestores entrevistados, as principais fontes de recursos financeiros para atender as demandas dos recursos hídricos são provenientes do Fundo

Estadual de Recursos Hídricos (FUNERH) e do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão de Águas (PROGESTÃO), fomentado pela Agência Nacional de Águas. Os recursos deste programa têm por objetivo o apoio aos Sistemas Estaduais de Recursos Hídricos, mais especificamente visa a fortalecer o modelo brasileiro de governança das águas integrado e participativo, ou seja, estes recursos estão voltados para o fortalecimento dos comitês de bacia hidrográfica. No entanto, para que estes recursos sejam utilizados é preciso haver uma agência delegatária que tem a função de administrar os recursos oriundos da cobrança de água, sendo necessário para isto a implantação dos planos de bacia, que em Sergipe estão em fase de elaboração. Diante disso, a mobilidade dos comitês no que diz respeito à autonomia financeira, fica comprometida

Além das fontes de recursos citadas, também existe convênios com organismos internacionais como o Banco Mundial, que atualmente celebra um convênio com o Estado de Sergipe para investimentos na Bacia do Rio Sergipe, com o objetivo de expandir especialmente a melhoria da infra-estrutura hídrica e de saneamento ambiental da bacia. É o Programa Águas de Sergipe, que se estrutura em três componentes de atuação: Gestão dos recursos hídricos e desenvolvimento institucional focalizando os órgãos que na sua atuação execute ações relacionados aos recursos hídricos, apoio ao comitê da bacia com a provisão de instrumentos de gestão ambiental e gestão de recursos hídricos, visando o aperfeiçoamento dos instrumentos de outorga e cobrança de uso da água, zoneamento ecológico-econômico, integração do licenciamento ambiental e outorga, implementação de Sistema de Informações Geográficas com base ambiental; entre outras ações relacionadas. O segundo componente consiste na atuação da área de água e irrigação visando implementar ações na infra-estrutura hídrica como barragens e recuperação de perímetros irrigados. O terceiro componente consiste no aspecto relacionado à água e às cidades com ações voltadas para a infraestrutura de saneamento. São estes tipos de ações previstas no programa que ainda não foram implementadas, mas que envolve o comitê.

Apesar da importância e expressividade do programa, foi comentado por um dos entrevistados que suas diretrizes não foram discutidas no âmbito do comitê da bacia hidrográfica do rio Sergipe, havendo tão somente, apresentação da proposta já formatada. Do mesmo modo, foi registrada na ata de nº 24 uma reclamação de que houve “anúncio do plano de revitalização da Bacia encaminhado ao Banco Mundial sem qualquer discussão com o CBHS”. Como resposta a esse questionamento, foi informado por representante da secretaria de Estado que coordenava o respectivo programa, que foi pedido sigilo da proposta pelo governo enquanto o Banco Mundial, não se pronunciasse. Isto ocorre em função do programa

ser financiado por uma instituição do sistema econômico-financeiro, que resguarda suas ações durante a formatação da minuta de proposta. Este fato reporta à teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, segundo a qual na sociedade constituída por sistemas, cada um dos subsistemas opera a seu modo, não considerando valores como a participação no seu planejamento e decisões.

4.10 Integração sistêmica e integração social

A integração sistêmica é entendida aqui nesta análise como a integração entre as demais políticas do governo que tenham afinidade com a política de recursos hídricos. Também consiste na integração entre os demais entes da federação na execução da política. Já a integração social é entendida como a capacidade das instituições representantes da sociedade civil de interagirem com as demais instituições sociais e do Estado diante dos problemas relacionados aos recursos hídricos.

Na política de Recursos Hídricos em Sergipe, ao serem perguntados como ocorre a integração da política com outros órgãos do Estado de Sergipe, com outros órgãos do governo federal e com os municípios, os técnicos e gestores do órgão que gerencia os recursos hídricos do Estado, bem como os presidentes dos comitês de bacia, responderam apenas como está previsto na Lei, nas diretrizes, planos, programas etc. Ou seja, explicitando apenas as possibilidades que a Lei aponta, sem a indicação de que estas sejam normativamente e operacionalmente pactuadas com as diversas instituições participantes dos comitês para cada tipo de problema que ocorre nas bacias de Sergipe. Ver demonstração das tabelas 13, 14, e 15 a seguir.

Somente em uma das bacias, a do rio Japaratuba, foi identificado um convênio com a Administração Estadual do Meio Ambiente (ADEMA) e o Pelotão Ambiental, com o objetivo de coibir infrações na área desta bacia. Outras formas de cooperação com órgãos da administração pública federal foram apontados, mas apenas ações isoladas e pontuais. Com a implementação dos Planos de Bacia, um dos instrumentos da Política de Recursos Hídricos, que prevê este pacto institucional para atender às demandas diagnosticadas, se tem a possibilidade desta integração ocorrer de modo mais substancial.

TABELA 13
Integração da política de Recursos hídricos com outras políticas e órgãos do
Estado de Sergipe na percepção dos técnicos e presidentes dos comitês
2014

	Frequencia	Valor percentual %
Integração com as ações/políticas do sistema (saneamento, resíduos sólidos e uso e ocupação do solo)	4	33,0
Integração com outras ações/órgãos (Educação - Educação ambiental e Saúde - Lei da qualidade da água)	4	33,0
Integração entre órgãos (COHIDRO, EMDAGRO, DESO, SEINFRA, ITPS, ADEMA, Pelotão ambiental)	3	22,0
Integração por imposição da Lei (composição do comitê)	1	12,0
TOTAL DE RESPOSTAS	12	100%

Fonte: MATOS, Silvia. Pesquisa de Campo, 2014

A integração com essas instituições é praticamente inexistente. O que ocorre no cenário da administração pública são as instituições que no desenvolvimento de suas funções voltadas ao meio ambiente, ou qualquer outra função, fechada operativamente em suas atribuições, sem, contudo, interagir com as demais, recorrendo ocasionalmente às instâncias participativas como meio de obter mais informações para suas operações internas. Esta é uma situação retratada na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, segundo a qual as organizações nele inseridas se estruturam e se desenvolvem segundo sua própria lógica, apropriando-se do que julga interessante no meio.

Em virtude dessa concepção luhmaniana de sistemas, a integração sistêmica aqui analisada e proposta entre os diversos órgãos e entes da administração pública é possível até certos limites, uma vez que cada subsistema e do mesmo modo cada órgão e ente da federação que forma o Estado é segmentado e opera a seu modo com seus objetivos e metas, e, portanto com pouca margem para esta integração. No entanto, se faz necessário aprimorar essas possibilidades ainda que no contexto de uma sociedade estruturada em sistemas. E para tal, os conceitos de “democracia radical” e de “integração social” de Habermas são imprescindíveis para que se avance nessas possibilidades de pactuação entre órgãos da administração pública, possibilitando consequentemente a integração.

TABELA 14
Integração da política de Recursos hídricos com outras políticas e órgãos do
Governo Federal na percepção dos técnicos e presidentes dos comitês
2014

	Frequência	Valor percentual %
Integração com o IBAMA, ICMBIO, EMBRAPA, MMA, ANA, INCRA, DNPM, CODEVASF, DNOCS e UFS	4	67
Integração com as instituições que participam por imposição da Lei	1	16
É necessário ocorrer essa integração	1	16
TOTAL DE RESPOSTAS	6	100%

Fonte: MATOS, Silvia. Pesquisa de Campo, 2014

Nos municípios a integração é um aspecto extremamente distante, conforme respostas, dos técnicos e gestores de recursos hídricos e dos presidentes dos comitês de bacia, demonstradas nas tabelas 15 e 16.

TABELA 15
Integração da política de Recursos hídricos com municípios do Estado de Sergipe
na percepção dos técnicos e presidentes dos comitês
2014

	Frequencia	Valor percentual %
Participam do comitê por imposição da Lei	1	20
O comitê busca as prefeituras	1	20
Através de seus representantes nos comitês	1	20
A integração nos comitês ainda é embrionária	1	20
Através de contatos por ocasião de alguma ação/intervenção nos municípios (curso, obra etc)	1	20
TOTAL DE RESPOSTAS	5	100%

Fonte: MATOS, Silvia. Pesquisa de Campo, 2014

Na política de Recursos Hídricos, a competência para geri-la é da esfera estadual, não havendo nada estabelecido na Lei 9433/97 para a esfera municipal. Assim, os municípios não se sentem obrigados a desenvolver ações em favor da sustentabilidade dos recursos hídricos, mesmo nos municípios inseridos na respectiva bacia hidrográfica.

Por outro lado, também não há por parte da esfera estadual e dos próprios comitês, uma vez que este seria uma atribuição que lhe cabe enquanto espaço político, uma articulação adequada com as prefeituras e câmaras de vereadores, ocorrendo apenas algumas iniciativas de modo pontual e bem específico. Sem, portanto, haver um compromisso continuo entre estes envolvidos. A tabela 16, a seguir, demonstra essa situação.

TABELA 16
Articulação com prefeituras e câmaras de vereadores para identificação de
problemas na percepção dos técnicos e presidentes dos comitês
2014

	Frequência	Valor percentual %
Durante as reuniões do comitê	1	17,0
Através das reuniões itinerantes do comitê	1	17,0
Através da fiscalização da SEMARH quando recebe alguma denúncia	2	33,0
Não há articulação	2	33,0
TOTAL DE RESPOSTAS	6	100

Fonte: MATOS, Silvia. Pesquisa de Campo, 2014

Apesar disto, é importante destacar que vem ocorrendo nos municípios inseridos nas bacias a realização das reuniões itinerantes dos comitês, como indicado na tabela 16, com apoio logístico de transporte e alimentação da Superintendência Estadual de Recursos Hídricos, uma vez que os comitês ainda não dispõem de autonomia financeira. O objetivo é levar ao conhecimento da população dos municípios o papel dos comitês, com a discussão dos problemas na bacia, especialmente nestes municípios. Também foi informado, por um dos presidentes dos comitês entrevistados, que às vezes busca as prefeituras por ocasião de algum problema que esteja ocorrendo no município da bacia, conforme indicação da tabela 15. No entanto, como aqui já ressaltado, são ações isoladas e insuficientes para promover uma articulação adequada entre os órgãos do poder público, sociedade e os comitês, enquanto representante político das águas.

Nesse contexto, os entrevistados indicaram atitudes que deveriam haver por parte dos municípios, tanto através do poder executivo como do poder legislativo, demonstradas nas tabelas 17 e 18.

TABELA 17
Ação/conduta que deveria haver por parte dos prefeitos e secretários dos
municípios inseridos nas bacias na percepção dos técnicos e presidentes dos comitês
2014

	Frequência	Valor percentual %
Participar, se representar melhor, se envolver mais com o comitê	2	22,5
Confiar nos comitês enquanto órgão representativo	1	11,0
Ser parceiros dos comitês	1	11,0
Priorizar a necessidade de preservar o meio ambiente e os recursos Hídricos	1	11,0
Incluir os comitês nos eventos promovidos pelos municípios	1	11,0
Estruturação das secretarias de meio ambiente	2	22,5
Uso dos royalties para ações em favor do meio ambiente	1	11,0
TOTAL DE RESPOSTAS	9	100%

Fonte: MATOS, Silvia. Pesquisa de Campo, 2014

Do mesmo modo, os entrevistados também indicaram diversas ações em que os vereadores poderiam desenvolver em favor do meio ambiente e dos recursos hídricos.

TABELA 18
Ação/conduta que deveria haver por parte dos vereadores dos municípios
inseridos nas bacias na percepção dos técnicos e presidentes dos comitês
2014

	Frequência	Valor percentual %
Participar, se representar melhor, se envolver mais com o comitê	2	29,0
Confiar nos comitês enquanto órgão representativo	1	14,0
Ser parceiros dos comitês	1	14,0
Priorizar a necessidade de preservar o meio ambiente e os recursos Hídricos	1	14,0
Providenciar a legislação municipal voltada ao meio ambiente (fundo de apoio, conselhos etc)	2	29,0
TOTAL DE RESPOSTAS	7	100%

Fonte: MATOS, Silvia. Pesquisa de Campo, 2014

Diante das afirmativas demonstradas nas tabelas 17 e 18, percebemos que para ocorrer estas situações elencadas nas referidas tabelas, é preciso um intenso e constante trabalho de conscientização dos gestores e vereadores nos municípios. Para tanto, se faz necessário ampliar ainda mais as reuniões itinerantes que já vem ocorrendo nestes municípios e mostrar com mais ênfase as agressões à bacia e as implicações destes problemas em seus respectivos municípios e na bacia como um todo.

É preciso também fazer um trabalho de conscientização junto a cada tipo de agressor das respectivas bacias em cada um dos municípios envolvidos, a exemplo de carroceiros que retiram areia das margens dos rios e proprietários rurais que não cuidam das margens e nascentes, situações citadas por um dos entrevistados. O mais importante neste trabalho de conscientização é envolver também os vereadores e dirigentes municipais.

Também é importante, a exemplo do que já ocorre em um dos municípios da bacia do rio Piauí, obter o apoio do Ministério Público, de modo que se possam coibir as infrações ambientais praticadas. Nesse sentido, o papel dos comitês deve ser também o de envolver o MP em cada um dos municípios contidos nas respectivas bacias. A realização de audiências públicas para tratar de agressões específicas, a exemplo do que já ocorre na bacia do rio Japarutuba, também é outro aspecto que deve ser ainda mais disseminado. Todos estes aspectos articulados em conjunto, poderão contribuir para que em cada um dos municípios haja um conhecimento dos problemas das bacias e um envolvimento dos gestores municipais e, principalmente, da população.

Percebe-se, portanto, que a integração sistêmica, ou seja, entre os diversos entes da federação, órgãos e demais políticas, é algo extremamente distante no cenário da administração pública sergipana.

Na pesquisa empírica aqui realizada, para melhor perceber como os entrevistados vêem as possibilidades de ocorrer integração entre os órgãos do Estado e as demais políticas relacionadas à PNRH e a PERH, foi perguntado quais seriam os aspectos necessários para que essa integração ocorra. Na tabela 19, a seguir, estão demonstradas as afirmativas elencadas pelos técnicos e gestores de recursos hídricos do Estado, bem como pelos presidentes dos comitês de bacia.

TABELA 19
Aspectos necessários para ocorrer a integração entre os órgãos do Estado
e as demais políticas relacionadas à PNRH e à PERH na percepção
dos técnicos e presidentes dos comitês
2014

	Frequência	Valor percentual %
Mais vontade política e menos ingerência	1	14,3
Impacto institucional que integre as ações de planejamento	1	14,3
Insistência junto aos órgãos para negociar ações cooperadas	1	14,3
Ocorrer mais eventos (encontros, congressos, fóruns etc) que possibilite a aproximação entre as instituições	1	14,3
Capacitação dos membros dos comitês para que conheçam suas funções	1	14,3
Respeito às Leis 9433 e 3870	1	14,3
Respeito ao meio ambiente	1	14,3
TOTAL DE RESPOSTAS	7	100%

Fonte: MATOS, Silvia. Pesquisa de Campo, 2014

Percebe-se conforme demonstração da tabela 19, que as respostas dadas apesar de bastante variadas, podem ser agrupadas em aspectos que envolvem questões políticas, éticas e de socialização e difusão do conhecimento. Tais entendimentos indicam, sobretudo, a importância da política como elemento central e decisivo diante das possibilidades de ocorrer algum tipo de integração. É através da política que os demais aspectos poderão se realizar de modo mais efetivo.

Nesse contexto, foi perguntado aos membros dos comitês entrevistados, como a instituição que representa poderia contribuir com os problemas existentes na bacia e que são discutidos nas reuniões dos respectivos comitês de bacia.

Contribuição das instituições membros dos comitês diante dos problemas da bacia

No segmento poder público, conforme demonstração da tabela 20, prevaleceram respostas relacionadas ao direcionamento do trabalho do órgão e ao fato da instituição levar informações técnicas para conhecimento dos demais membros representantes. No segmento sociedade civil, além da difusão de informações, apontada como uma das principais contribuições, destacou-se também que a disponibilização de serviços específicos por parte destas, pode contribuir nas ações em favor da sustentabilidade dos recursos hídricos. Outro aspecto que obteve respostas expressivas (cf. tabela 20) está relacionado à capacidade de debater sobre os problemas que atingem às bacias. É importante destacar que na sociedade civil esse é um fato especialmente próprio da natureza desse segmento, uma vez que trazem questões do mundo da vida (cf. HABERMAS 1997) para reivindicar e debater no cenário político. No segmento “usuários” também prevaleceram respostas relacionadas à difusão de informações, seja no plenário dos comitês, seja entre seus associados. Apontaram ainda como contribuição aos problemas da bacia, o fato de se adequarem à legislação e dessa forma impactar menos a bacia na operação de suas atividades econômicas. A tabela 20 demonstra detalhadamente as possibilidades e/ou limitações apontadas pelos representantes das diversas instituições que compõem os comitês de bacia no que se refere aos problemas que atingem as bacias sergipanas.

Tabela 20
Contribuição das instituições membros dos comitês diante dos problemas
das bacias hidrográficas
2014

SEGMENTO	Total por segmento	
	Frequência	Valor percentual %
Poder público		
Através do envio de representantes	1	5,0
Através do debate	2	10,0
Levando informações técnicas	4	20,0
Apresentando informações sobre problemas na bacia	1	5,0
Através do direcionamento específico do trabalho do órgão	6	30,0
Através da divulgação/conscientização junto ao público-alvo	2	10,0
Formando parecerias	2	10,0
Se integrando com outros órgãos/setores com interface na área de recursos hídricos	1	5,0
Não respondeu	1	5,0
TOTAL DO SEGMENTO	20	100,0
Sociedade civil		
Através do debate	4	19,0
Com a participação mais ativa da instituição	1	5,0
Apresentando informações (técnicas ou não) sobre os problemas da bacia	5	24,0
Através da elaboração de projetos e moções de apoio	1	5,0
Divulgando/conscientizando junto ao seu público-alvo	3	14,0
Disponibilizando serviços específicos	6	28,5
A instituição não pode fazer nada	1	5,0
TOTAL DO SEGMENTO	21	100,0
Usuários		
Através do debate	1	6,0
Apresentando informações sobre problemas na bacia e apontando soluções	3	17,5
Denunciando os problemas aos órgãos competentes	2	11,5
Orientando os associados da sua associação	2	11,5
Se adequando a legislação com ações de prevenção	3	17,5
Através de parcerias com outros órgãos	1	6,0
Disponibilizando serviços específicos	1	6,0
Ainda não teve oportunidade/ não vê como colaborar no momento	1	6,0
A associação é muito pequena diante dos problemas	1	6,0
Através da pressão que pode ser exercida	1	6,0
Não respondeu	1	6,0
TOTAL DO SEGMENTO	17	100,0

Fonte: MATOS, Silvia. Pesquisa de Campo, 2014

É evidente que tem instituições que podem colaborar mais que outras, tanto pela sua capilaridade, pela sua estrutura, pela sua atuação específica, pelo conhecimento técnico que dispõe.

Também é evidente que a maior parte das atribuições na defesa dos recursos hídricos compete mais ao poder público na sua esfera estadual, seja através da provisão de infra-estruturas, como saneamento, por exemplo, da fiscalização para coibir as agressões, e no caso específico da água, também o uso devido na quantidade outorgada.

No entanto, mesmo diante das atribuições que competem ao poder público estadual, não isenta que outros entes da federação como as prefeituras e câmara de vereadores, colaborem nesta função. Além dos municípios, também as entidades associativas dos segmentos representados nos respectivos comitês podem em parceria com o Estado, orientar de diversas maneiras seus associados, quanto ao uso adequado das águas. No entanto, para que estas associações possam melhor colaborar precisam perceber que o Estado está cumprindo devidamente a sua parte. Da mesma forma, para que o Estado busque parceria das instituições da sociedade precisa demonstrar que cumpre seu papel, e desse modo pedir colaboração da sociedade. É somente com a colaboração conjunta que os problemas relacionados aos recursos hídricos e ao meio ambiente poderão ter seus impactos menos sentidos.

É desse modo que há a possibilidade de ocorrer uma integração social, que de acordo com Habermas (1997) consiste numa coordenação da ação baseada no mecanismo da comunicação orientada para o entendimento.

No aspecto integração social percebemos na análise tanto dos segmentos sociedade civil como do segmento usuários, demonstrados na tabela 20, que as possibilidades de integração melhor se efetivariam com a ampliação dos debates sobre os problemas específicos da bacia. No segmento sociedade civil obteve-se respostas significativas relacionadas a este aspecto, a saber: **apresentação de informações sobre problemas da bacia** (24%), **através do debate** (19%) e **fazendo a divulgação dos assuntos relacionados aos recursos hídricos, junto ao seu público-alvo** (14%). Também no segmento usuários a resposta **apresentando informações sobre os problemas nas bacias e apontando soluções**, foi uma das que obtiveram o maior percentual das respostas com 17,5%.

Nesta análise sobre integração social, também nos reportamos aos dados contidos na tabela 04, referente à motivação para participar do comitê, segundo os quais, no segmento sociedade civil, a afirmativa “**contribuir para ajudar a resolver os problemas**” e a

afirmativa “**luta pela defesa do meio ambiente e qualidade de vida**”, obtiveram respectivamente 22,5% e 16% das respostas.

Do mesmo modo, na análise da tabela 06, referente também a motivação dos membros para participarem dos comitês, porém, na percepção dos técnicos, gestores do órgão de recursos hídricos do Estado e dos presidentes dos comitês de bacia, a afirmativa “**desejo dos participantes na preservação dos recursos hídricos**”, obteve 29,5% das respostas.

Assim, percebemos que há nos comitês, ao menos em parte de seus membros, um interesse em interagir, e diante disso uma possibilidade em potencial de que haja uma integração social de forma mais plena. Para tanto, enfatizamos mais uma vez, a necessidade de que as reuniões e a própria dinâmica de atuação dos comitês como um todo se volte para definir um curso de ação capaz de resgatar estas oportunidades.

É evidente que a possibilidade de integração aqui proposta, não suprime o conflito que possa existir entre os que representam as instituições nos respectivos comitês, uma vez que o conflito faz parte de um espaço de discussão e debate público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tese foi desenvolvida seguindo uma perspectiva de participação e debate público como meio para a integração de políticas públicas. Especificamente foi analisada a experiência dos comitês de bacia hidrográfica em Sergipe, de domínio estadual, enquanto espaço público de discussão e deliberação dos problemas e dos múltiplos usos das águas. Partimos da hipótese de que esta participação da sociedade, numa esfera pública organizada e atuante, é um dos fatores que podem condicionar a formação de um Estado integrado entre seus órgãos e com outras esferas da sociedade civil, atuando conjuntamente em processos institucionalizados. Assim, o objetivo geral desta tese foi o de analisar as políticas públicas de recursos hídricos em Sergipe sob a perspectiva da participação social, integração sistêmica e integração social a partir dos comitês de bacia hidrográfica, especificamente buscou-se identificar os valores relacionados à natureza compartilhados pelo Estado e sociedade, verificou-se o nível de representação e representatividade dos membros que compõem os comitês de bacia de Sergipe, identificando as motivações que estes membros têm para participarem dos comitês, bem como analisando o nível de participação e envolvimento das instituições representantes do poder público, sociedade civil e usuários da água bruta que compõem os comitês de bacia e, por fim, analisou-se a capacidade das instituições de implementar as ações em favor dos recursos hídricos.

Para fundamentá-la partiu-se da análise da modernidade, cujo alicerce na racionalidade promoveu a separação entre o homem e a natureza, resultando na crise ambiental. Nesta demonstração utilizamos das análises de autores como Max Weber, no qual afirma que a racionalização tem sido a força decisiva no mundo moderno e que todas as ordens sociais que o constituem, como o Estado, a ciência, a economia, a política, entre outras são orientadas por este racionalismo utilitarista, que distanciado de valores implica tanto na exploração do homem quanto da natureza. Também em uma perspectiva racional, utilizamos as ideias de Niklas Luhmann, que analisou a sociedade moderna como constituída de sistemas, cuja dinâmica de suas operações implica uma separação das funções nas diversas instituições inseridas em cada subsistema, o que dificulta a integração, ou mesmo a articulação, por exemplo, entre Estado, sociedade e o meio ambiente, aspecto que aqui foi analisado.

Diante desse cenário desalentador provocado pelo processo de modernização da sociedade, diversos autores apontaram saídas que consistem na centralidade da política, no contexto de uma ética coletiva pautada no debate público. Assim, autores como Hanna Arendt

e Habermas defendem o debate público como meio para as inconsistências e desequilíbrios do mundo moderno.

Em Hanna Arendt encontramos a defesa da ação como uma atividade fundamental da condição humana, que não pode ser imaginada fora da sociedade dos homens. Nesse sentido, o agir humano está para a esfera pública como a respiração está para a vida biológica. Por isso, a autora defende que é no sentido profundo da esfera pública que se encontra o sentido da política.

Em Jürgen Habermas, que também comunga das ideias de Hannah Arendt, mas avança no sentido de que as discussões existentes na esfera pública, sofram a influência de questões originadas no mundo da vida, encontramos a defesa de uma esfera pública mediada pela ação comunicativa, cujo processo de formação da opinião e da vontade chegue até os núcleos de decisão do poder do Estado, com competências asseguradas pela lei, possibilitando sua concretização. Habermas defende uma teoria da democracia radical, porque ao analisar o modelo sistêmico de sociedade, rompe com a lógica que separa governantes e governados, em um contexto de soberania popular que consiste em um caráter procedimental.

Em Bruno Latour, encontramos a defesa de uma associação coletiva entre sociedade, política e natureza, como tentativa de responder a complexidade de coisas relacionadas entre si, mas que foram separadas no processo de constituição da modernidade. Com a emergência da crise ambiental, esta separação é posta em crise, uma vez que o projeto da modernidade é uma espécie de adesão ideológica dessa separação, tornando-se necessária sua superação a partir de uma reconstituição entre o que Latour chama de humanos e não-humanos.

Através dessa perspectiva teórica, a análise dos comitês de bacia hidrográfica em Sergipe permitiu compreender o objetivo de sua criação e a dinâmica de seu funcionamento enquanto espaço político que reúne representações de instituições do poder público, sociedade civil e usuários da água.

Em virtude de serem instituídos pelo Estado no contexto da Política Nacional de Recursos Hídricos, os comitês de bacia hidrográfica são estruturados e têm seu funcionamento segundo as lógicas próprias desse subsistema racional, constituído por um aparato burocrático com regras específicas. Desse modo, não consegue acompanhar às demandas da sociedade oriundas do mundo da vida, que espera do poder público, respostas mais imediatas para os problemas específicos por esta identificados.

Diante disso, não podemos deixar de reconhecer ser difícil conciliar a lógica dos sistemas com valores como a política participativa. Dessa forma, os comitês de bacia podem ser considerados luhmanianos em virtude de toda a lógica racional e específica que estrutura

sua ação. Ou seja, na sua institucionalização, o comitê tem por o objetivo dirimir os conflitos pelos usos da bacia sendo, portanto, um instrumento da Política Nacional dos Recursos Hídricos. Na pesquisa empírica aqui realizada, muitos dos entrevistados apontaram como um dos principais problemas dos comitês em Sergipe a dependência do Estado, sem a autonomia e dinâmica política necessárias para um espaço propriamente republicano.

Para exemplificar tal condição, foi identificado que os comitês de Sergipe, na atual estrutura, não podem deliberar ações que envolvam aplicação de recursos financeiros que sejam unicamente debatidas no plenário por iniciativa de algum membro ou da diretoria do comitê. A lei que rege a política nacional e estadual de recursos hídricos não permite tal grau de flexibilidade no direcionamento dos recursos. Os recursos devem ser usados dentro do que for estabelecido no Plano de Bacias, que está na fase de elaboração de seu plano de ação.

Outra situação que demonstra a perspectiva luhmaniana nos comitês está relacionada à realização de convênios com instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, por exemplo, cuja formatação da proposta para um importante programa na bacia do rio Sergipe não foi discutida no comitê interessado, pois durante a elaboração da “carta consulta” que seria encaminhada a referida instituição do subsistema econômico que financia o programa houve exigência de sigilo no processo por parte do governo do Estado. Assim, constata-se o fato de que o comitê não é uma instância considerada nas decisões políticas mais importantes, que envolvem recursos financeiros consideráveis, o que aponta para um comitê “pró-forma”, não dando vazão ao seu pleno exercício.

Os comitês também podem ser considerados uma associação de coletivos na perspectiva de Latour, pois são formados, por representações do poder público (federal, estadual e municipal), por representações da sociedade civil por meio de entidades de classe, organizações não governamentais, associações de desenvolvimento comunitário, cultural e ambiental e também através de instituições de ensino e pesquisa (universidades e institutos de ensino técnico e profissionalizante) e por representações dos usuários da água bruta das bacias hidrográficas. Ou seja, na sua composição, há representações de política, ciência e sociedade. Embora nas decisões políticas haja uma preponderância do Estado, sobre os demais segmentos representados, o que compromete a ideia de redes sociotécnicas proposta por Latour.

Na perspectiva de debate e discussão de Habermas, os comitês de bacia hidrográfica são considerados nesta tese como uma esfera pública, ainda que tenham sido instituídos pelo Estado e também tenha a participação deste na sua composição, pois traz em seu bojo representações do “mundo da vida”. Na trajetória de atuação dos comitês de Sergipe, foram

identificados momentos de discussão de problemas que atingem ou atingiram as respectivas bacias, inclusive com deliberações importantes, a exemplo dos problemas relacionados à construção da barragem do Poxim-Açu pela empresa de Saneamento de Sergipe -DESO, na bacia do rio Sergipe, cujos conflitos foram intensamente discutidos entre as partes envolvidas durante várias reuniões do comitê da bacia. Também os problemas relacionados à construção de barragem no rio Japaratuba por particulares, impedindo o acesso de pescadores ao rio, bem como, conflitos relacionados ao desmatamento das nascentes e matas ciliares no plantio da cana-de-açúcar também na bacia do rio Japaratuba, foram objeto de discussões nas reuniões do comitê desta bacia. Além das discussões desses problemas, houve no comitê da bacia do rio Piauí, apresentação de importantes ações desenvolvidas por instituições que são levadas ao conhecimento dos participantes, como o projeto “adote um manancial”, do Ministério Público da comarca de Lagarto. No entanto, fatos como estes foram muito restritos na dinâmica das reuniões dos comitês de Sergipe.

Também na perspectiva de Hannah Arendt, que concebe a política em um contexto de pluralidade e diferença, constatou-se nos comitês a existência de uma pluralidade de atores envolvidos através das diversas representações sociais e políticas, cujo convívio possibilita um lugar de poder e não de força.

Na pesquisa empírica realizada com os membros dos comitês das bacias hidrográficas de Sergipe e com os gestores e técnicos da política de recursos hídricos do Estado, constatou-se que os comitês são percebidos por estes como um importante espaço para discussão dos problemas hídricos. Especialmente, porque possibilita conhecer e debater sobre os assuntos da bacia com a participação direta da sociedade nesse processo. Isto significa que a institucionalização, mesmo por parte do Estado deste espaço público, é importante no processo político, ainda que seu desenvolvimento não ocorra de forma plena, especialmente diante do contexto da sociedade brasileira, cuja formação histórica é caracterizada pela fragilidade da cidadania, e que possivelmente, ainda necessite destes canais de participação instituídos como meio de aprendizado político e de conhecimento dos problemas relacionados ao objetivo de sua criação.

Do mesmo modo que percebem a grande importância dos comitês, enquanto espaço de discussão sobre as águas, seus membros também percebem que a sua efetividade no que se refere ao seu papel de acompanhar, cobrar e exercer a pressão necessária para que as deliberações se concretizem, é algo ainda a ser realizado. No entanto, essa limitação não diminui a importância de seu papel nem a possibilidade de sua evolução, desde que o Estado,

enquanto coordenador das ações da política, cumpra sua função e os demais segmentos da sociedade civil e usuários tenham o envolvimento necessário para a sua dinâmica política.

A motivação das instituições para participarem dos comitês, diferencia-se conforme o segmento que representam, ou seja, cada segmento tem uma motivação diferente para participar. Isto significa que há uma complexidade das diversas esferas sociais e políticas representadas. Nesse sentido, com base nas ideias de Habermas e Latour, a política tem papel fundamental de conduzir os termos do debate público nesse contexto de pluralidade das representações.

Quanto à motivação pessoal dos representantes dessas instituições, predominaram respostas relacionadas a valores na defesa do meio ambiente, o que denota que podem existir sinais de uma ética da responsabilidade em grande parte dos membros que representam as instituições que formam os comitês de bacia. Fato que nos remete a Weber que insiste na existência de uma ética da responsabilidade como condição esclarecida e consciente, inevitável para o homem civilizado no mundo “desencantado”. Também não se pode deixar de reconhecer que os interesses particulares e políticos partidários, relatados nas entrevistas, também povoam a esfera pública representada pelos comitês de bacia.

Esta situação implica na questão da representação e da representatividade, que se revela como um dos principais problemas dos comitês de Sergipe. Predomina maior envolvimento no âmbito individual, do que propriamente no âmbito das instituições. Faltam às instituições, de um modo geral, a consciência e envolvimento necessário para com as questões ambientais e dos recursos hídricos.

Os assuntos mais discutidos durante as reuniões dos comitês de bacia têm sido relacionados principalmente a elaboração dos planos de bacia e procedimentos internos burocráticos de funcionamento dos comitês. Este fato é inclusive criticado por parte dos membros entrevistados, no sentido de que esse tipo de assunto tem ocupado muito do tempo das discussões nas reuniões, em detrimento dos assuntos relacionados aos problemas da bacia.

Como condições necessárias à efetividade do comitê, os membros apontaram que este enquanto espaço público de discussão dos problemas hídricos nas respectivas bacias, não têm autonomia administrativa e financeira, também apontaram aspectos relacionados à falta de vontade política e ao maior empenho do poder público com atitudes mais concretas.

No quesito integração social e integração entre as políticas, as informações levantadas indicam uma fraca integração. Entre os órgãos do próprio governo, percebeu-se que a integração de que se fala na política de recursos hídricos ocorre apenas num plano formal, previsto na legislação que criou a respectiva política, sem, contudo, demonstrar na prática

elementos que indiquem operações conjuntas pactuadas entre as instituições participantes dos comitês, limitando esta ocorrência a aspectos bem específicos e isolados. Essa situação ainda é mais crítica, ou quase inexistente entre os órgãos do poder público estadual e o poder público municipal, seja com o poder executivo ou com o poder legislativo dos municípios.

Na integração social, também se percebeu uma baixa interação entre as instituições da sociedade civil. Muitos participam dos comitês, mas não se articulam suficientemente com outras instituições da sociedade civil e também do poder público, de modo que possibilite melhor capilaridade e conhecimento dos problemas e das singularidades relacionadas às bacias de Sergipe, bem como fortalecer sua atuação na esfera pública. A força do poder comunicativo (cf. Habermas, 1997) não tem se manifestado em sua plenitude.

Embora falte aos comitês de bacia de Sergipe a dinâmica necessária enquanto espaço político de discussão e debate dos problemas hídricos no Estado, a sua institucionalização é um fato político importante, pois possibilita que as questões sobre a situação das bacias em Sergipe possam vir à tona, uma vez que é um espaço público latente capaz de envolver a sociedade e o Estado no debate público, de modo a promover a integração social e sistêmica. É através do espaço público destes comitês que o conjunto dos problemas que atingem as respectivas bacias podem ser conhecidos e reconhecidos pelos seus membros.

Diante das dificuldades que incidem sobre os comitês de Sergipe e levando em conta a pluralidade de sua composição, as soluções para seu devido funcionamento sinalizam para uma ação conjunta envolvendo tanto o Estado quanto a sociedade. Tais soluções devem considerar, sobretudo: o reconhecimento dos comitês, tanto por parte do Estado, quanto por parte da sociedade, enquanto espaço por excelência da política de recursos hídricos; e uma adequada gestão das atividades envolvidas, seja referente ao próprio funcionamento e dinamismo dos comitês, seja referente à atuação dos órgãos do poder público, nas suas devidas competências.

Diante de tal situação, cabe aos respectivos comitês e ao órgão gestor de recursos hídricos no Estado, fortalecer a estrutura administrativa destes comitês, bem como a capacidade de resposta do próprio Estado para atender às necessidades de sustentabilidade dos recursos hídricos, de modo a dar respaldo à estrutura política formada na esfera pública, representada, nesse caso, pelos comitês de bacia hidrográfica.

Havendo uma estrutura político-administrativa mais fortalecida, se terá mais condições de se fazer campanhas de conscientização com o objetivo de atrair organizações mais estruturadas para os comitês, bem como fortalecer a interação com as existentes. Se falta estrutura nas instituições representativas da sociedade, também falta nas estruturas do próprio

Estado, que ainda não consegue cumprir devidamente seu papel no contexto das ordens sociais.

É importante ressaltar que a crítica aqui empreendida, não se refere ao propósito, nem ao conteúdo da Política Nacional de Recursos Hídricos, entendida como uma importante conquista na legislação ambiental brasileira, cujo caráter participativo que a fundamenta, possibilita maior equilíbrio no processo de decisão, pois busca nas diversas representações da sociedade e do poder público a diversidade de perspectivas. Contudo, insuficiente para a compreensão e entendimento da política enquanto “meio para um fim mais elevado”, como bem enfatiza Hannah Arendt. O que se questiona aqui fortemente é a dependência que os comitês têm em relação ao Estado, resultando numa fraca autonomia política para direcionar os rumos do debate com os devidos encaminhamentos de suas decisões.

Embora os comitês de bacia tenham mobilizado de maneira muito tímida sua força política, sua institucionalização, como já mencionado, representa importante prática política para o debate dos recursos hídricos no Brasil e em Sergipe, cuja pluralidade na sua composição possibilita diferentes percepções, valores e perspectivas. Assim, considerando essa ideia de pluralidade, defendemos nesta tese, com base nas ideias do “parlamento das coisas” de Bruno Latour, a difusão e aprimoramento do arranjo político formatado nos comitês de bacia, como elemento constituinte do que em uma perspectiva futura poderia ser instituído como “parlamento das águas”. Nesse sentido, a contribuição desta tese consiste em analisar as possibilidades políticas desta proposta, no contexto da relação entre sociedade e natureza, que desde a modernidade tem sido marcada pela racionalização.

No contexto da sociedade brasileira e sergipana, historicamente marcada pela pouca consciência crítica social, cuja população sempre ficou à margem da política, a constituição e aprimoramento de espaços públicos de debate como os comitês de bacia possibilitam, tanto o aprendizado sobre cidadania como o aprendizado sobre o conhecimento dos assuntos relacionados às políticas públicas em questão. Desde que, na dinâmica política destes espaços, os participantes tenham plena consciência de seu papel político, de modo que as questões do “mundo da vida” e da natureza, especificamente aqui analisadas, sejam consideradas, debatidas e venham ser objeto de decisão política. Para possibilitar que essa situação ocorra se fazem necessárias algumas medidas, que contemplam não só o plano político, mas também o plano da gestão, neste último, como instrumento para garantir a continuidade e dinâmica dessa prática e assegurar a sua evolução.

Para o desenvolvimento político, é importante que haja a realização de ciclos de palestras com a participação de especialistas em política, com o objetivo de sensibilizar os

membros dos comitês de Sergipe, quanto ao seu papel de cidadãos, bem como atentar para a responsabilidade ética e política das instituições tanto do Estado quanto da sociedade que compõem este espaço público colegiado. Isto poderia ser realizado através das instituições de ensino superior, especialmente pelas universidades públicas e institutos federais de ensino, considerando que são financiadas pela sociedade e dessa forma poder retribuir a esta com o seu conhecimento produzido. Esta é uma ação passível de ser realizada nas universidades através da atividade de extensão, de modo a contemplar inclusive outras demandas de conhecimento e informação, importante para os comitês de bacia em Sergipe. Desse modo, caberia a direção dos comitês, organizarem a ação, negociar e formalizar solicitação à instituição de ensino superior, de modo a viabilizar essa demanda. Além disso, tal iniciativa é importante também para ampliar a interação Universidade, Estado e Sociedade.

Também no plano político, é preciso que a direção dos comitês provoque, acompanhe e cobre das instituições membros as ações que precisam ser desenvolvidas em favor das bacias hidrográficas. E o andamento/resultado dessa iniciativa deve ser levado sempre ao plenário, com objetivo de informar, caso esteja sendo cumprida, ou de buscar respaldo para o não cumprimento das mesmas.

Ainda no plano político, é necessário dar continuidade as reuniões itinerantes nos municípios que fazem parte das respectivas bacias, de modo a ampliar mais esta prática, com o objetivo de sensibilizar os gestores e legisladores públicos municipais e a sociedade inserida nestes municípios, quanto à importância dos comitês enquanto espaço público de debate das águas. É importante que na realização dessa ação, a direção dos respectivos comitês solicite dos prefeitos, levantamento dos principais problemas que afetam a bacia no município em questão, com o objetivo de que estes tomem consciência das agressões ao rio em seus municípios.

Por ser um espaço colegiado, cuja normatividade e dinâmica de funcionamento se aproximam de um parlamento, é importante que seus membros tenham a consciência e o hábito de debater problemas e apresentar propostas de modo que seja apreciado pelo plenário.

Para o desenvolvimento da gestão dos comitês, as ações devem se pautar tanto no plano administrativo, quanto no plano estratégico. No plano administrativo, é preciso que as informações discutidas e/ou apresentadas pelas instituições participantes dos comitês, durante as reuniões, sejam organizadas de modo que haja um acompanhamento das mesmas pela diretoria, bem como seu repasse aos demais membros, com o objetivo de dar suporte às iniciativas no plano político. No plano estratégico, é importante que a direção dos comitês planejem as reuniões de modo que as discussões sobre os problemas das bacias antigos e

novos sejam contemplados, visualizando as possibilidades de resolução das mesmas através das diversas instituições participantes ou não dos comitês. É importante que se observe e acompanhe se estas demandas estão contempladas nos respectivos planos de bacia, em elaboração.

Ressaltamos mais uma vez, que o trabalho aqui desenvolvido consistiu em analisar as possibilidades políticas do que seria o “parlamento das águas” e, dessa forma, indicar um norte a ser seguido. Para tanto, se faz necessário que nesse processo haja a realização de novas pesquisas, tanto no campo da gestão, com vistas ao aperfeiçoamento do modelo proposto na Lei 9433/97, mas, principalmente, no campo do Direito com o objetivo de construir as bases jurídicas do que poderia vir a ser “o parlamento das águas”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução Roberto Raposo. Revisão técnica Adriano Correia. 11ª edição, Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 2010.

_____, **O que é política?** Editoria Ursula Ludz. Tradução Reinaldo Guarany. 7ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2007.

ASSUNÇÃO, Francisca Neta Andrade. **A participação social no licenciamento ambiental na Bahia: sujeitos e práticas sociais**, 2006. 414 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública**. Campinas-SP, vol.14, n.1, p.43-64, junho 2008.

_____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2003.

_____. Teoria Democrática e Deliberação Pública. **Revista Lua Nova**. São Paulo: n.50, p.25-47, 2000.

AVRITZER, Leonardo e COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América latina. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol 47, n. 4, p.703-728, 2004.

BECK, Ulrich. **Sociedade do Risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução Sebastião Nascimento, 1ª edição, Rio de Janeiro, Ed. 34, 2010.

BECKER, Howard S. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. Tradução Marco Estevão e Renato Aguiar. 3ª edição, São Paulo: Ed. Hucitec, 1997.

BÔAS FILHO, Villas **O direito na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann**. Ed. Max Limonad: São Paulo 2006.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira, Ed. Paz e Terra, 1987.

BRASIL, Agência Nacional de Águas. O Comitê de Bacia Hidrográfica: prática e procedimento. **Cadernos de capacitação em recursos hídricos**, V. 2. Brasília: ANA-SAG, 2011.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 9.433 de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília-DF, 8 de janeiro de 1997.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Recursos Hídricos**. Síntese Executiva. Brasília: MMA, 2006.

BRASIL, Ministério da Ciência e Tecnologia – Instituto Nacional do Semiárido. **Recursos hídricos em regiões áridas e semiáridas** / editores, Salomão de Sousa Medeiros, Hans Raj Gheyi, Carlos de Oliveira Galvão, Vital Pedro da Silva Paz - Campina Grande-PB: INSA, 2011.

BERLINGUER, Giovani. A ciência e ética da responsabilidade. In: NOVAES, Adauto (Org.). **O homem máquina: a ciência em tempo de crise**. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2003.

BRUSEKE, Franz Josef. **A modernidade técnica: contingência, irracionalidade e possibilidade**. Florianópolis: Ed. Insular, 2010.

_____. **A Lógica da Decadência**: Desestruturação sócio-econômica, o problema da anomia e o desenvolvimento sustentável. Belém: Ed. Cejup, 1996.

CAMARGO, Ana L. de Brasil. **Desenvolvimento sustentável: dimensões e desafios**. Campinas, São Paulo: Ed. Papirus, 2003.

CARDOSO, Luis Antônio. O conceito de racionalização no pensamento social de Max Weber: entre a ambigüidade e a dualidade. **Revista Teoria e Sociedade**. São Paulo, n. 16, p. 256-275, Jan-Jun 2008.

CARDOSO, Onésimo de O. e FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Comunicação Organizacional – Confronto entre Luhmann e Habermas – Conjecturas Necessárias. In: **Anais XXXII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro: 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EOR-C2315.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2015.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. Tradução Cláudia Sant'Anna Martins. São Paulo: Ed. Gaia, 2010.

CARVALHO, Maria do Carmo. Participação social no Brasil Hoje. Instituto Pólis. Disponível em http://www.polis.org.br/publicações/papers/1998_2.html. Acesso em: jun. 2006.

CHRISTÓFIDIS, Demétrios. **Olhares sobre a política de Recursos Hídricos no Brasil: o caso da bacia do rio São Francisco**. Brasília: Ed. UNB-CDS, 2001.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2ª. edição. Rio de Janeiro, RJ: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COSTA, Sérgio. **As cores de Ercília: Esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais**. Vol 1. 1ª edição. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

_____. Contexto da construção do espaço público no Brasil. **Revista Novos Estudos**. São Paulo, n. 47, p. 179-192, março 1997.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira, Vertentes democráticas em Gilberto Freyre e Sérgio Buarque. **Revista Lua Nova**. São Paulo, n.26, 1992. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451992000200008>. Acesso em: 21 ago. 2014.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19ª edição, São Paulo: Ed. Saraiva, 1995.

DANTAS, Ibarê. **A tutela militar em Sergipe** (1964-1984). Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 1997.

DOMINGUES, Ivan. O intelectual público, a ética republicana e a fratura do *ethos* da ciência. **Revista Scientiae Studia**. São Paulo: v. 9, n. 3, p. 463-85, jul-set 2011.

_____. Ética, Ciência e Tecnologia. **Revista Kriterion**. n. 109, p. 159-174, Belo Horizonte: Jun 2004.

DOWBOR, Ladislau., Estado e Sociedade. **Revista Adusp**. São Paulo: 1994.

DUPAS, Gilberto. **O mito do progresso: ou o progresso como ideologia**. São Paulo: Ed. UNESP, 2006.

DURÃO, Aylton .Barbieri. A política deliberativa de Habermas. **Revista Veritas**, Rio Grande do Sul. v. 56, n. 1, p. 8-29, jan-abr. 2011.

FARIAS, Claudia Feres *et al.* Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília-DF, n.7, p. 249-284, jan-abr 2012.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª edição, São Paulo: Ed Globo, 2001

FERREIRA, Gabriel Luiz e FERREIRA, Natália. Fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos. **Anais do XIII do Simpósio de Engenharia de Produção - SIMPEP** – Bauru-SP, 2006. Disponível em: http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/810.pdf. Acesso em: 23 set. 2011.

FEYRABEND, Paul K. **A Ciência em uma sociedade livre**. Tradução Vera Jocelyne. São Paulo: Ed. Unesp, 2001.

FREITAS, Henrique *et al.* O método de pesquisa *survey*. **Revista de Administração**. São Paulo. Vol. 35, n. 3, p. 105-112, jun-set. 2000.

GERTH H.H e MILLS, Wright. Introdução (In) **Ensaio de Sociologia**. (Org e introdução) H.H. Gerth e C. Wright Mills. (Trad.) Waltensir Dutra. (Rev. Técnica) Fernando Henrique Cardoso. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Ed. LTC. 1982.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e Identidade**. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2002.

_____. **As Consequências da modernidade**. Tradução Raul Fiker. São Paulo: Ed. UNESP, 1991.

_____. **Política da mudança climática**. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2010.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3ª edição, São Paulo, Ed. Cortez, 2007.

GUIMARÃES, Rosemeire Maria Antonieta Motta. **Estado e política ambiental em Sergipe: (1972-2006)**. São Cristóvão: Ed. UFS, 2010.

HABERMAS, Jurgen. **Técnica e Ciência como Ideologia**. Tradução Artur Morão. Lisboa: Ed. Edições 70, 1968.

HABERMAS, Jurgen. **Teoria do agir comunicativo**. Tradução Luiz Sérgio Repa, Rodney Nascimento. Vol 1 e 2. São Paulo: Ed. Wmf Martins Fontes, 2012.

_____. **Mudança estrutural na Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Tradução Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro. 1984.

_____. **Direito e Democracia: entre a facticidade e validade**. Tradução Flávio Beno Siebneichler. Rio de Janeiro: Vol. 1, 2ª edição, Ed Tempo Brasileiro. 2003.

_____. **Direito e Democracia: entre a facticidade e validade**. Tradução Flávio Beno Siebneichler. Rio de Janeiro: Vol. 2. Ed. Tempo Brasileiro. 1997.

_____. **O Discurso Filosófico da Modernidade**. Tradução Luiz Sérgio Repa, Rodney Nascimento. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2000.

_____. **A Inclusão do Outro: Estudos de Teoria Política**. Tradução George Sperber, Paulo Soethe, Milton Camargo, 3ª edição, São Paulo: Ed Loyola, 2007.

_____. **Participação Política**. In: CARDOSO, Fernando. H. & MARTINS, C. E, **Política e Sociedade**. São Paulo: Ed. Nacional. 1983.

HANSEN, Messiluce da Rocha. **Comunicação, Democracia e Esfera Pública: estruturas e dinâmicas da esfera pública em sociedades midiáticas**. São Cristóvão-SE: Ed. UFS, 2013.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª edição, São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 1995.

JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica**. Tradução Marijane Lisboa, Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto: PUC-Rio, 2006.

KRITSCH Raquel. Esfera pública e sociedade civil na teoria política habermasiana: considerações histórico-conceituais introdutórias. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília-DF, n.3, p. 317-342. jan-jul 2010.

KURZ, Robert. Modernidade Autodevoradora. **Folha de São Paulo**. 14 julho 2002. Caderno Mais.

LACEY, Hugh. **Valores e atividades científica**. São Paulo: Ed. FAPESP, 1998.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONE, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. São Paulo: Ed. Atlas, 1983.

LARRÈRE, Catherine. Atualidade do contrato natural. In: SANTOS. Antônio Carlos e BECKER. Evaldo (Org.) **Entre o homem e a natureza**: abordagens teórico-metodológicas, Porto Alegre: Ed. Redes, 2012.

_____. Duas filosofias de proteção à natureza. Tradução Antônio Carlos dos Santos. In: SANTOS, Antônio Carlos dos (Org.). **Filosofia e Natureza**: debates, embates e conexões. São Cristóvão: Ed. UFS, 2008.

LARRÈRE, Catherine e LARRÈRE, Raphael. **Do Bom Uso da Natureza**: para uma filosofia do meio ambiente. Tradução Armando Pereira da Silva. Lisboa: Ed. Instituto Piaget, 1997.

LATOUR, Bruno. Natureza e política. **Jornal O GLOBO**. Rio de Janeiro, 28 dez 2013. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/blogs/prosa/posts/2013/12/28/antropologo-frances-bruno-latour-fala-sobre-natureza-politica-519316.asp>. Acesso em 14 nov. 2014.

_____. **Políticas da Natureza: como fazer ciência na democracia**. Tradução Carlos Aurélio Mota de Souza, São Paulo: Ed. EDUSC, 2004.

_____. Por uma antropologia de centro. **Revista Mana**, Tradução de Renato Sztutman. v. 10, n.2, p. 397-414, oct. 2004.

_____. **Jamais fomos modernos**. Tradução Carlos Irineu da Costa, Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994.

LEAL, Edilene M. de Carvalho. **Racionalização e Liberdade em Max Weber: possibilidades de emancipação do indivíduo contemporâneo**. São Cristóvão: Ed. UFS, 2008.

LENZI, Cristiano Luis. **Sociologia Ambiental: risco e sustentabilidade na modernidade**. Bauru-SP: Ed. EDUSC, 2010.

LOSEKANN, Cristiana. A esfera pública habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro. **Revista Pensamento Plural**. Pelotas-RS. n. 04, p. 37-57, jan-jun, 2009.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**. Tradução Ana Cristina Arantes Nasser. Petrópolis- RJ: Ed. Vozes, 2009.

_____. **Sociologia del riesgo**. Tradução Silvia Rappe, Brunhild Erker y Luis Felipe Segura. Coordinador de la traducción Javier Torres Nafarrete. 3ª edição, México: Ed. Universidade Iberoamericana, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 10 edição, São Paulo: Ed. Malheiros editores, 2002.

MATHIS, Armin. O conceito de sociedade na teoria dos sistemas de N. Luhmann. In: **Anais do XXII ENCONTRO ANUAL da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais - ANPOCS**, 1998, Caxambu- MG. 1998. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=619&Itemid=412. Acesso em: 15 jan. 2015.

MELO JÚNIOR, Luiz Cláudio Moreira. A teoria dos sistemas sociais em Niklas Luhmann **Revista Sociedade e Estado**. Brasília-DF. vol. 28, n. 3. p. 715-721, set-dez. 2013.

NEVES, Marcelo. Luhmann, Habermas e o Estado de Direito. **Revista Lua Nova**. São Paulo. n.37. p.93-106, 1996.

NOVAES, Adauto. O espírito recusa habitar sua obra. In: **NOVAES, Adauto** (Org.) **Mutações: a experiência do pensamento**. São Paulo: Ed. SESC, 2010.

ODUM, Eugene P. **Fundamentos de Ecologia**, 4ª edição, Tradução: Lisboa-Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian, 1988.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório mundial das nações unidas sobre desenvolvimento dos recursos hídricos. Sumário Executivo. Tradução Agência Nacional de Águas do Brasil. Ed. Programa de Avaliação Mundial da Água das Nações Unidas – WWAP, UNESCO, 2015.

OLIVEIRA, Celmar C. e MARQUES, David da Motta Rega / **Associação Brasileira de Recursos Hídricos**. Porto Alegre-RS. vol. 5, n.1 jan-jun. 2008.

PERLATTO, Fernando. Habermas a esfera pública e o Brasil. **Revista Estudos Políticos**. Rio de Janeiro. n.4, p. 78-94. Jan-junh, 2012.

PIMENTEL, Pessoa César. **Crise ambiental e Modernidade**: da oposição entre natureza e sociedade à multiplicação dos híbridos. 2003. 88f. Dissertação (Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social). Instituto de Psicologia. Programa de Estudos Interdisciplinares de Comunidades e Ecologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

RICHARDSON, Roberto Jarry, **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Ed. Atlas, 1999.

RIVEIRA, Francisco Javier Uribe. A teoria social de Habermas: Evolução social, sociedade e poder. In: RIVEIRA, Francisco Javier Uribe . **Agir comunicativo e planejamento social: uma crítica ao enfoque estratégico**. Rio de Janeiro, Ed. FioCruz, 1995.

ROECH, Sylvia Maria de Azevedo. **Pesquisa em Administração**. São Paulo: Ed. Atlas, 1996.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel Valladão de (Orgs.). **O estudo da política**: estudos selecionados. Brasília: Editora Paralelo 15, 1999.

_____. **O contexto contemporâneo de atuação do Estado**. Mimeo. 2002.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. In: Paula Yone Stronh (Org.). 3ª. edição. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2008.

_____. **Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. In: Paulo Freire Vieira (Org.), São Paulo: Ed. Cortez, 2007.

SANTOS, Antônio Carlos. Em torno da ética ambiental. In: SANTOS, Antônio Carlos e BECKER, Evaldo (Orgs.). **Entre o homem e a natureza**: abordagens teórico-metodológicas. Porto Alegre: Ed. Redes, 2012.

SANTOS, Hermílio. Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas. **Revista Civitas**. Porto Alegre, v.5. n.1, p. 29-58, jan-jun. 2005.

SERGIPE (Estado). Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. As Bacias Hidrográficas em Sergipe. Disponível em: <http://www.semarh.se.gov.br/comitesbacias/modules/tinyd0/index.php?id=20>. Acesso em 28 maio. 2015.

SHIO, Sônia Maria. A ética da responsabilidade em Arendt e Jonas. **Revista Dissertatio**. Pelotas-RS, n. 32, p. 157-174, verão 2010.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Revista Civitas**. Porto Alegre, v.5. n.1, p. 29-58, jan-jun. 2005.

SHOR, Tatiana. Reflexões sobre a imbricação entre ciência, tecnologia e sociedade. **Revista Scientle Studia**. São Paulo, v.5, n.3, p. 337-367, 2007.

SOUZA, Jessé. Homem, cidadão: ética e modernidade em Weber. **Revista Lua Nova**. São Paulo, n. 33, p. 135-143, 1994.

TAVARES, Francisco Mata Machado. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, n.9, p. 39-70, set- dez 2012.

VARGAS, José Israel e QUINTÃO, Márcio. Ética e Ciência. In: **A ciência em tempo de crise**. Belo Horizonte – MG: Ed. UFMG, 2007.

_____. Ciência para o século 21. In: **A ciência em tempo de crise**. Belo Horizonte – MG: Ed. UFMG, 2007.

VIEIRA, Paulo Freire. Ecodesenvolvimento do conceito à ação: de Estocolmo a Joanesburgo. In: SACHS, Ignacy. **Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. Paulo Freire Vieira (Org.), São Paulo: Ed. Cortez, 2007.

WEBER, Max. Categorias sociológicas fundamentais da gestão. In: **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução Regis Barbosa e Karen Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn, Vol.1, 4ª edição. Brasília: Ed. Universidade de Brasília. 1999a.

_____. Sociologia da Dominação (Cap. IX). Seção Sociologia do Estado. In: **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução Regis Barbosa e Karen Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn, Vol. 2. Brasília: Ed. Universidade de Brasília. 1999b.

_____. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. 14ª edição. São Paulo: Ed. Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, 1999c.

_____. A Política como Vocação. In: **Ensaio de Sociologia**. Organização e introdução H.H. Gerth e C. Wright Mills. Tradução Waltensir Dutra. Revisão Técnica Fernando Henrique Cardoso. 5ª edição. Rio de Janeiro: Ed. LTC. 1982.

_____. A Ciência como Vocação. In: **Ensaio de Sociologia**. Organização e introdução H.H. Gerth e C. Wright Mills. Tradução Waltensir Dutra. Revisão Técnica Fernando Henrique Cardoso. 5ª edição. Rio de Janeiro: Ed. LTC. 1982.

_____. Burocracia. In: **Ensaio de Sociologia**. Organização e introdução H.H. Gerth e C. Wright Mills. Tradução Waltensir Dutra. Revisão Técnica Fernando Henrique Cardoso. 5ª edição. Rio de Janeiro: Ed. LTC. 1982.

VEIGA, Bruno Gonzaga Agapito da. **Participação social e políticas públicas de gestão das águas: olhares sobre as experiências do Brasil, Portugal e França**. 2007. 320 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

APÊNDICE A

Síntese dos procedimentos metodológicos, técnicas e instrumentos da pesquisa

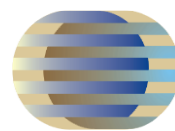
Quadro 1
Procedimento metodológico, Técnicas e Instrumentos da pesquisa

Procedimento Metodológico	Técnica	Instrumento de coleta de dados
Levantamento/survey (através de pesquisa de campo, onde na obtenção dos dados foram utilizados diversos fontes de informação)	Análise documental (instituições) - Planos Orçamentários - Projetos - Decretos, resoluções e regimentos - Pautas e atas	Formulário
	Observação direta - Participação em reuniões dos três comitês de bacias	Formulário
	Entrevistas semi-estruturadas - Instituições do poder público - Instituições de representação da sociedade civil - Instituições representantes dos usuários da água bruta que participam dos comitês das bacias hidrográficas de âmbito estadual em Sergipe. - Presidentes dos três comitês de bacia pesquisados. - Técnicos e dirigentes do órgão gestor da política de Recursos Hídricos em Sergipe OBS 1: Cada comitê é composto por 24 membros titulares e 24 membros suplentes. Foram entrevistados 18 membros de cada comitê, composto pelas instituições acima citadas, correspondendo a um total de 75% dos membros com direito a voto. OBS 2: Foram realizadas um total de 54 entrevistas com os membros dos comitês e 4 entrevistas com gestores e técnicos do órgão de gerenciamento dos recursos hídricos no Estado.	Questionário

Fonte: Elaborado por MATOS, Silvia.

APÊNDICE B

Formulários



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PROGRAMA REGIONAL EM DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE
DOUTORADO DO PRODEMA

**O PARLAMENTO DAS AGUAS: A EXPERIÊNCIA DOS COMITÊS DE BACIA
HIDROGRÁFICA NA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS EM SERGIPE**

Doutorando (a): Silvia Maria Santos Matos
Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos dos Santos

**FORMULÁRIO PARA LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES DOCUMENTAIS
DOS COMITÊS DE BACIA DO ESTADO DE SERGIPE**

- 1) Finalidade do Comitê de acordo com o decreto de instituição
- 2) Competências e atribuições do Comitê
- 3) Tipos de instituições participantes do comitê
- 4) Critérios para composição dos membros
- 5) Estrutura administrativa do comitê
- 6) Dinâmica de funcionamento das reuniões
- 7) Critérios para funcionamento das reuniões
- 8) Frequência nas reuniões das respectivas instituições membros do comitê
- 9) Principais pontos das pautas das reuniões
- 10) Principais assuntos discutidos nas reuniões
- 11) Reclamações mais comuns nas reuniões por parte da população nos municípios onde ocorrem as mesmas.
- 12) Nº de visitas de campo /ano (área física da bacia)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PROGRAMA REGIONAL EM DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE
DOUTORADO DO PRODEMA

**O PARLAMENTO DAS AGUAS: A EXPERIÊNCIA DOS COMITÊS DE BACIA
HIDROGRÁFICA NA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS EM SERGIPE**

Doutorando (a): Silvia Maria Santos Matos
Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos dos Santos

**FORMULÁRIO PARA OBSERVAÇÃO DAS REUNIÕES DOS COMITÊS DE BACIA
DO ESTADO DE SERGIPE**

- 1) Presença dos membros do comitê nas reuniões
- 2) Presença dos participantes (não membros do comitê) nas reuniões
- 3) Presença de prefeitos e vereadores dos municípios envolvidos nas reuniões do comitê
- 4) Pauta das reuniões
- 5) Dinâmica das reuniões (debates, palestras, apresentações etc)
- 6) Tipos de intervenção/ problemas levantados pelos participantes da reunião do comitê - membros ou não membros

APÊNDICE C

Roteiros de entrevistas



**O PARLAMENTO DAS AGUAS: A EXPERIÊNCIA DOS COMITÊS DE BACIA
HIDROGRÁFICA NA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS EM SERGIPE**

Doutorando (a): Silvia Maria Santos Matos
Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos dos Santos

Esta entrevista faz parte dos procedimentos metodológicos da minha tese de doutorado, desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Sergipe, cujo título é “O parlamento das águas: a experiência dos comitês de bacia hidrográfica na política de recursos hídricos em Sergipe”. O objetivo principal da pesquisa é analisar as políticas públicas de Recursos Hídricos em Sergipe sob a perspectiva da participação social e integração entre as ações. Mais especificamente minha pesquisa foca os comitês de bacias, enquanto espaço público de participação e sua contribuição na sustentabilidade dos recursos hídricos. Para tanto, a pesquisa abrange os comitês das bacias dos rios Sergipe, Piauí e Japaratuba.

Desde já agradeço sua contribuição no fornecimento das informações e ao mesmo tempo me comprometo a apresentar os resultados da referida tese nas reuniões dos três comitês de bacias que estão sendo pesquisados.

Silvia Maria Santos Matos
Doutoranda PRODEMA -UFS



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PROGRAMA REGIONAL EM DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE
DOUTORADO DO PRODEMA

**O PARLAMENTO DAS AGUAS: A EXPERIÊNCIA DOS COMITÊS DE BACIA
 HIDROGRÁFICA NA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS EM SERGIPE**

Doutorando (a): Silvia Maria Santos Matos
Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos dos Santos

**ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO AOS TÉCNICOS E GESTORES DO
 ÓRGÃO GESTOR DE RECURSOS HÍDRICOS NO ESTADO DE SERGIPE**

1) Perfil e trajetória profissional

- 1.1) Nome: _____
- 1.2) Há quanto tempo trabalha na instituição _____
- 1.3) Cargos ocupados: Atualmente _____
 Anteriormente _____

2) Desenho institucional da política (estrutura burocrática da política) **e composição dos comitês**

2.1 Os comitês possuem caráter consultivo e deliberativo?

- () Sim
 () Não

2.2) Na sua opinião o arranjo institucional na composição dos comitês (formato tripartite) é adequado para bem definir as políticas públicas de Recursos Hídricos em Sergipe e garantir a eficiência na proteção desse recurso no Estado?

- () Sim.
 () Não. Por que? _____

2.3) Quais são os critérios para composição dos comitês e como se chegou a esta definição, ou seja, como se define que tipo de instituição do Estado, da sociedade civil e usuários pode se candidatar as vagas do comitê?

2.4) Houve mudanças no modo de composição dos comitês, desde que este foi instituído ?

- () Não, permaneceu o mesmo.
 () Sim. Qual? _____

2.5) Antes da instituição dos comitês já havia alguma forma de organização (tanto do Estado, quanto da sociedade) em defesa das bacias hidrográficas de Sergipe?

- () Não
 () Sim. Qual? _____

3) Dinâmica de funcionamento

3.1) Quais são os principais problemas identificados nas bacias hidrográficas dos rios sergipanos?

3.2) Como são identificados os problemas nas bacias.

- ☐ Durante as reuniões dos comitês
☐ Através de técnicos da SRH
☐ Através de membros do comitê
☐ Outra forma. Qual(is) ? _____

3.3) Como são classificados e/ou organizados os problemas das bacias, identificados nas reuniões dos comitês, e se é atribuído algum grau de importância a estes problemas identificados?

3.4) Existe algum banco de dados sobre os problemas nas bacias hidrográficas de Sergipe, especificamente para os problemas identificados nas reuniões dos comitês?

- ☐ Sim
☐ Não. Por que? _____

3.4) Dos problemas e/ou conflitos existentes nas bacias identificados e debatidos durante as reuniões do comitê, é dado algum encaminhamento ou mesmo busca de resolução desses problemas?

- ☐ Não. Porque? _____
☐ Sim. Como são acompanhados ? _____
Caso positivo, é dado algum retorno ao comitê? _____

3.5) Como é definida a pauta das reuniões dos comitês, ou seja, qual o critério utilizado?

3.6) Quem articula participantes para as reuniões dos comitês?

- ☐ SRH
☐ Diretoria do Comitê
☐ Ambos

3.7) Quais são os segmentos da sociedade civil que são convidados a participar das reuniões dos comitês de bacia? _____

3.8) Como o Estado através da SRH se articula com as prefeituras e Câmara de vereadores dos municípios com o objetivo de identificar problemas nas bacias?

3.9) Os prefeitos/secretários municipais, vereadores, ONG's, associações encaminham/denunciam problemas referentes as bacias em seus municípios?

- ☐ Sim. De que modo? _____
☐ Não. Porque? _____

3.10) Os projetos de pesquisa desenvolvidos pelas universidades são apresentados e discutidos nos comitês?

- () Não. Por que? _____
 () Sim. Há questionamentos e/ou sugestões dos demais membros a estes projetos?

3.11) O que são as Câmaras técnicas dos comitês? Qual é sua função? Como é composta? De que modo as Câmaras técnicas contribuem no funcionamento/bom andamento dos trabalhos dos comitês?

4) Indicadores de efetividade e resultados alcançados (Poder (político) de implementar decisões)

4.1) Existem instrumentos legais que possam garantir o cumprimento das decisões oriundas nos processos participativos?

- () Sim. Quais? _____
 () Não. Quais seriam necessários? _____

4.2) As decisões tomadas pelo colegiado do comitê, quando levadas para apreciação/votação da assembleia legislativa são aprovadas da mesma forma que foi decidido pelo comitê, ou sofre modificações? E no CONERH? As decisões do comitê necessita de aprovação do CONERH?

4.3) A atuação dos comitês tem modificado a ação dos prefeitos nos municípios integrantes das bacias?

- () Não
 () Sim. Como/ De que forma? _____

4.4) A atuação dos comitês tem modificado a ação dos vereadores nos municípios integrantes das bacias?

- () Não
 () Sim. Como/ De que forma? _____

4.5) As ações de intervenção das instituições membros dos comitês contemplam os problemas diagnosticados na bacia?

- () Sim
 () Não. Por que? _____

4.6) O que é necessário para que as demandas das bacias dos rios sergipanos sejam atendidas?

4.7) Qual(is) são as fontes de recursos para as ações nas bacias dos rios sergipanos?

4.8) Os comitês possuem independência política e financeira?

() Sim

() Não. O que falta? _____

4.9) Os comitês podem realizar convênio e receber financiamentos?

() Sim

() Não. Porque? _____

4.10) Existindo autonomia financeira o comitê dispõe de autonomia política-administrativa para definir formato e conteúdos na execução de convênio com o Estado e demais instituições?

() Sim

() Não

4.11) O comitê têm ou pode ter autonomia em relação às práticas e procedimentos adotados nas reuniões e ações do comitê, ou seja, ele pode conduzir a dinâmica das reuniões da forma que convier a decisão do colegiado?

() Sim

() Não

4.12) O quadro de funcionários da SRH é suficiente para atender as demandas dos recursos hídricos no Estado?

() Sim

() Não. Que tipos de cargos estão mais deficientes. _____

4.13) Há contratação de consultorias?

() Não

() Sim. Para que tipo de serviços? _____

Caso positivo, não seria mais eficiente se estes serviços fossem executados por quadro próprio de funcionários?

() Sim

() Não. Justifique sua resposta. _____

4.14) De que modo a existência dos comitês contribuem para a sustentabilidade dos recursos hídricos? Ou seja, o que os comitês trazem de mais positivo na política de Recursos Hídricos? O que melhorou nos recursos hídricos do Estado depois dos comitês?

5) Participação social na política e existência de conflitos

5.1) Quais conflitos de interesse são mais comuns no comitê? E quais segmentos conflitam entre si?

5.2) Existe predominância de forças entre os segmentos representados nos comitês, ou seja existe algum segmento que se sobressai sobre outros?

() Sim. Qual? _____

() Não

5.3) Como os conflitos de interesse são resolvidos?

5.4) Na sua percepção as pessoas participam dos comitês por quais razões?

- ☐ Imposição da lei que exige a composição com a sociedade civil e usuários
- ☐ Preocupação com os interesses da instituição que representam
- ☐ Sentimento de espírito público
- ☐ Desejo dos participantes na preservação dos recursos hídricos

5.5) Na sua percepção o que falta para que as pessoas que representam as instituições membros do colegiado dos comitês se envolvam com a proposta da PNRH e da PERH?

5.6) Com quais instituições da sociedade civil/usuários há integração com a Política Estadual de Recursos Hídricos? Caso positivo, como funciona essa integração?

5.7) A participação da sociedade civil /usuários nos comitês possibilita:

- ☐ Parceria na gestão da política pública.
- ☐ O questionamento e a crítica as ações do Estado
- ☐ A luta pelos interesses de cada entidade que participante
- ☐ Ambas as situações

6) Integração entre as políticas públicas

6.1) Com quais outras políticas públicas e órgãos do Estado de Sergipe, há integração com a Política Estadual de Recursos Hídricos? Caso positivo, como funciona essa integração?

6.2) Com quais outras políticas públicas e órgãos do governo federal, há integração com a Política Estadual de Recursos Hídricos? Caso positivo, como funciona?

6.3) Como funciona a integração com os municípios na execução de ações?

7) Ações necessárias e previsão para o futuro

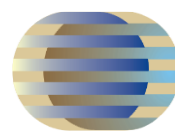
7.1) O que é necessário para que haja integração entre os órgãos do Estado e as demais políticas que possam se correlacionar com PERH?

7.2) Que tipo de ação/conduita deveria haver por parte dos prefeitos/secretários municipais de meio ambiente? _____

7.3) Que tipo de ação/conduita deveria haver por parte dos vereadores nos municípios? _____

7.4) O que falta para que a população (convidada a participar das reuniões dos comitês) participe mais efetivamente e em maior número? _____

7.5) Na sua opinião o que é necessário para o adequado funcionamento do comitê, enquanto espaço público de participação, discussão e deliberação? _____



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PROGRAMA REGIONAL EM DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE
PRODEMA
DOUTORADO DO PRODEMA

**O PARLAMENTO DAS AGUAS: A EXPERIÊNCIA DOS COMITÊS DE BACIA
 HIDROGRÁFICA NA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS EM SERGIPE**

Doutorando (a): Silvia Maria Santos Matos
Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos dos Santos

**ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO AOS PRESIDENTES DOS COMITÊS DE
 BACIA HIDROGRÁFICA DO ESTADO DE SERGIPE**

1) Perfil e trajetória de atuação no comitê

- 1.1) Nome: _____
- 1.2) Instituição que representa atualmente _____
- 1.3) Instituição que tenha representado anteriormente _____
- 1.4) Há quanto tempo é presidente do comitê _____
- 1.5) Há quanto tempo é membro do comitê _____
- 1.6) Além do comitê, integra alguma outra instituição colegiada?
 () Não
 () Sim. Qual? _____

2) Desenho institucional da política (estrutura burocrática da política) e composição dos comitês

2.1 O comitê possui caráter consultivo e deliberativo?

- () Sim
 () Não

2.2) Na sua opinião o arranjo institucional na composição dos comitês (formato tripartite) é adequado para bem definir as políticas públicas de Recursos Hídricos em Sergipe e garantir a eficiência na proteção dos recursos hídricos do Estado?

- () Sim.
 () Não. Porque? _____

2.3) Quais são os critérios para composição dos comitês e como se chegou a esta definição, ou seja, como se define que tipo de instituição do estado, da sociedade civil e usuários pode se candidatar as vagas do comitê?

2.4) Houve mudanças no modo de composição do comitê, desde que este foi instituído ?

- () Não, permaneceu o mesmo.
 () Sim. Qual? _____

2.5) Antes da instituição dos comitês já havia alguma forma de organização (tanto do Estado, quanto da sociedade) em defesa da bacia hidrográfica do rio _____

() Não

() Sim. Qual? _____

3) Dinâmica de funcionamento

3.1) Quais são os principais problemas da bacia hidrográfica do rio _____?

3.2) Como são identificados os problemas na bacia.

() Durante as reuniões dos comitês

() Através de técnicos da SRH

() Através de membros do comitê

() Outra forma. Qual(is) ? _____

3.3) Como são classificados e/ou organizados os problemas das bacias, identificados nas reuniões dos comitês, e se é atribuído algum grau de importância a estes problemas identificados?

3.4) Existe algum banco de dados sobre os problemas na bacia do rio _____, especificamente para os problemas identificados nas reuniões dos comitês?

() Sim

() Não. Por que? _____

3.5) Dos problemas existentes na bacia identificados e debatidos durante as reuniões do comitê, é dado algum encaminhamento ou mesmo busca de resolução desses problemas?

() Não. Porque? _____

() Sim. Como são acompanhados ? _____

Caso positivo, é dado algum retorno ao comitê? _____

3.6) Como é definida a pauta das reuniões dos comitês, ou seja, qual o critério utilizado?

3.7) Quem articula participantes para as reuniões dos comitês?

() SRH

() Diretoria do Comitê

() Ambos

3.8) Quais são os segmentos da sociedade civil que são convidados a participar das reuniões dos comitês de bacia? _____

3.9) Como o Estado através da SRH se articula com as prefeituras e Câmara de vereadores dos municípios com o objetivo de identificar problemas? _____

3.10) Os prefeitos/secretários municipais, vereadores, ONG's, associações encaminham/denunciam problemas referentes as bacias em seus municípios?

- () Sim. De que modo? _____
 () Não. Porque? _____

3.11) Os projetos de pesquisa desenvolvidos pelas universidades são apresentados e discutidos no comitê?

- () Não. Por que? _____
 () Sim. Há questionamentos e/ou sugestões dos demais membros a estes projetos? _____

3.12) De que modo as Câmaras técnicas contribuem no funcionamento/bom andamento dos trabalhos do comitê?

4) Indicadores de efetividade e resultados alcançados (Poder (político) de implementar decisões)

4.1) Existem instrumentos legais que possam garantir o cumprimento das decisões oriundas nos processos participativos?

- () Sim. Quais? _____
 () Não. Quais seriam necessários? _____

4.2) As decisões tomadas pelo colegiado do comitê, quando levadas para apreciação/votação da assembléia legislativa são aprovadas da mesma forma que foi decidido pelo comitê, ou sofre modificações?

4.3) A atuação dos comitês tem modificado a ação dos prefeitos nos municípios integrantes da bacia?

- () Não
 () Sim. Como/ De que forma? _____

4.4) A atuação dos comitês tem modificado a ação dos vereadores nos municípios integrantes da bacia?

- () Não
 () Sim. Como/ De que forma? _____

4.5) As ações de intervenção das instituições membros dos comitês contemplam os problemas diagnosticados na bacia?

- () Sim
 () Não. Por que? _____

4.6) O que é necessário para que as demandas da bacia sejam atendidas?

4.7) Qual(is) as fontes de recursos para as ações na bacia?

4.8) Os comitês possuem independência política e financeira?

() Sim

() Não. O que falta? _____

4.9) Os comitês podem realizar convênio e receber financiamentos?

() Sim

() Não. Porque? _____

4.10) Existindo autonomia financeira o comitê dispõe de autonomia política-administrativa para definir formato e conteúdos na execução de convênio com o Estado e demais instituições?

() Sim

() Não

4.11) O comitê têm ou pode ter autonomia em relação às práticas e procedimentos adotados nas reuniões e ações do comitê, ou seja, ele pode conduzir a dinâmica das reuniões da forma que convier ao colegiado?

() Sim

() Não

4.12) De que modo a existência dos comitês contribuem para a sustentabilidade dos recursos hídricos? Ou seja, o que os comitês trazem de mais positivo na política de Recursos Hídricos? O que melhorou nos recursos hídricos do Estado depois dos comitês?

5) Participação social na política e existência de conflitos

5.1) Quais conflitos de interesse são mais comuns no comitê? E quais segmentos conflitam entre si?

5.2) Existe predominância de forças entre os segmentos representados nos comitês, ou seja existe algum segmento que se sobressai sobre outros?

() Sim. Qual? _____

() Não

5.3) Como os conflitos de interesse são resolvidos?

5.4) Na sua percepção as pessoas participam dos comitês por quais razões?

() Imposição da lei que exige a composição com a sociedade civil e usuários

() Preocupação com os interesses da instituição que representam

() Sentimento de espírito público

() Desejo dos participantes na preservação dos recursos hídricos

5.5) Na sua percepção o que falta para que as pessoas que representam as instituições membros do colegiado dos comitês se envolvam com a proposta da PNRH e da PERH?

5.6) A participação da sociedade civil /usuários nos comitês possibilita:

- ☐ Parceria na gestão da política pública.
- ☐ O questionamento e a crítica as ações do Estado
- ☐ A luta pelos interesses de cada entidade que participante
- ☐ Ambas as situações

6) Integração entre as políticas públicas (sistêmica)

6.1) Com quais outras políticas públicas e órgãos do Estado de Sergipe, há integração com a Política Estadual de Recursos Hídricos? Caso positivo, como funciona?

6.2) Com quais outras políticas públicas e órgãos do governo federal, há integração com a Política Estadual de Recursos Hídricos? Caso positivo, como funciona?

6.3) Como funciona a integração com os municípios na execução de ações?

7) Ações necessárias e previsão para o futuro

7.1) O que é necessário para que haja integração entre os órgãos do Estado e as demais políticas que possam se correlacionar com PERH?

7.2) Que tipo de ação/conduita deveria haver por parte dos prefeito/secretários municipais de meio ambiente? _____

7.3) Que tipo de ação/conduita deveria haver por parte dos vereadores nos municípios?

7.4) O que falta para que a população (convidada a participar das reuniões dos comitês) participe mais efetivamente e em maior número?

7.5) Na sua opinião o que é necessário para o adequado funcionamento do comitê, enquanto espaço público de participação, discussão e deliberação?



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PROGRAMA REGIONAL EM DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE
DOUTORADO DO PRODEMA

**O PARLAMENTO DAS AGUAS: A EXPERIÊNCIA DOS COMITÊS DE BACIA
 HIDROGRÁFICA NA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS EM SERGIPE**

Doutorando (a): Silvia Maria Santos Matos
Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos dos Santos

**ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO AOS REPRESENTANTES DAS
 INSTITUIÇÕES DO PODER PÚBLICO NOS COMITÊS DE BACIA**

1) Perfil e trajetória profissional

- 1.1) Nome: _____
 1.2) Instituição que representa _____
 1.3) Há quanto tempo trabalha na instituição _____
 1.4) Cargo ocupado _____
 1.5) Há quanto tempo representa sua instituição no comitê da bacia _____

2) Perfil e trajetória da instituição

- 2.1) Qual(is) são as ações/atuação da sua instituição na bacia _____

3) Motivação na participação da política

- 3.1) Há quanto tempo sua instituição é membro integrante deste comitê? _____
 3.2) Porque sua instituição participa como membro integrante do comitê de bacia? _____

 3.3) Qual a motivação do Sr(a) para participar como representante de sua instituição como membro do Comitê da Bacia do rio _____?

 3.4) O Sr.(a) comparece a todas as reuniões do Comitê?
 () Sim
 () Não. Por que? _____

3.5) Qual a importância que o Sr(a) atribui ao Comitê de bacia enquanto espaço de participação e deliberação de decisões sobre políticas públicas de Recursos Hídricos?

- () Muito importante
 () Importante
 () Pouco importante
 () Não tem importância

Justifique sua resposta: _____

3.6) Quais conflitos de interesse são mais comuns no comitê? E quais segmentos conflitam entre si?

4 Representação e representatividade

4.1) Os interesses da sua instituição são representados no comitê da bacia do rio _____?

- () Sim. Como? _____
 () Não. Porque? _____

4.2) De que modo a instituição que o Sr.(a) representa determina/se posiciona quanto aos seus interesses diante do comitê da bacia do rio _____?

4.3) Como o senhor(a) percebe a participação de sua instituição no comitê? De que modo ela contribui para o debate e a tomada de decisão?

4.4) Nas questões debatidas no Comitê, a sua instituição se envolve:

- () Em todas as questões que se relaciona a bacia
 () Somente nas questões que dizem respeito aos interesses da sua instituição

4.5) Existe apoio do Estado/ direção do comitê para que sua instituição participe do processo decisório?

- () Sim
 () Não

5) Conhecimento dos problemas da bacia hidrográfica

5.1) Quais os principais problemas da bacia do rio _____?

5.2) Quais desses problemas são discutidos no comitê?

5.3) Na sua opinião quais seriam as soluções para esses problemas?

5.4) De que modo sua instituição pode contribuir na solução desses problemas?

5.5) Como sua instituição busca informações sobre a bacia para discutir/debater no comitê?

- ☐ Junto às instituições do governo
- ☐ Junto às instituições de ensino e pesquisa
- ☐ através do próprio conhecimento da sociedade

5.6) Quais os principais empecilhos/impedimentos para implementação por parte de sua instituição das ações na bacia do rio _____?

6) Indicadores de efetividade

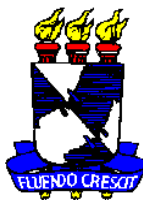
6.1) As ações deliberadas no comitê de bacia tem sido implementadas?

- ☐ Sim. Quais? _____
- ☐ Não. Por que? _____

6.2) O Sr.(a) conhece os instrumentos legais da Política de Recursos Hídricos?

- ☐ Sim. Quais? _____
- ☐ Não.

6.3) Na sua percepção, o que falta ou é necessário para que o comitê seja um espaço em que os problemas da bacia do rio _____ sejam discutidos e resolvidos efetivamente?



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PROGRAMA REGIONAL EM DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE
DOUTORADO DO PRODEMA

**O PARLAMENTO DAS AGUAS: A EXPERIÊNCIA DOS COMITÊS DE BACIA
 HIDROGRÁFICA NA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS EM SERGIPE**

Doutorando (a): Silvia Maria Santos Matos
Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos dos Santos

**ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO AOS REPRESENTANTES DAS
 INSTITUIÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E USUÁRIOS DA AGUA**

1) Perfil e trajetória política

- 1.1) Nome: _____
- 1.2) Instituição que representa _____
- 1.3) Cargo/ função na instituição _____
- 1.4) O Sr(a). fez ou faz parte de outro tipo de instituição, organização, associação?
 () Não.
 () Sim. Qual(is)? _____. Há quanto tempo? _____
- 1.5) Além do comitê, integra alguma outra instituição colegiada?
 () Não
 () Sim. Qual? _____
- 1.6) Quando e porque começou a lidar com a questão da água?

2) Perfil e trajetória da associação/ONG

- 2.1) Nome da associação _____
- 2.2) Ano de fundação _____
- 2.3) Área de atuação _____
- 2.4) Trabalho da associação/ONG na bacia _____
- 2.5) Nº de associados _____
- 2.6) Existência de estatuto () sim () não
- 2.7) Periodicidade das reuniões _____
- 2.8) Rotatividade de associados () não () sim. Porque? _____

3) Motivação na participação da política

- 3.1) O que motivou sua associação a participar como instituição integrante do comitê de bacia? _____

- 3.1) Qual a motivação do Sr(a) para participar como representante de sua associação como instituição membro do Comitê da bacia do rio _____?

- 3.2) O Sr.(a) comparece a todas as reuniões do Comitê?

() Sim

() Não. Por que? _____

3.3) Qual a importância que o Sr(a) atribui ao Comitê de bacia enquanto espaço de participação e deliberação de decisões sobre políticas públicas de Recursos Hídricos?

- () Muito importante
 () Importante
 () Pouco importante
 () Não tem importância

Justifique sua resposta: _____

3.4) Quais as vantagens para a sua associação ao participar do comitê da bacia do rio _____?

3.5) Quais conflitos de interesse são mais comuns no comitê? E quais segmentos conflitam entre si?

4) Representação e representatividade

4.1) Os interesses do seu grupo associação são representados no comitê da bacia do rio _____?

- () Sim. Como? _____
 () Não. Porque? _____

4.2) De que modo a associação que o Sr.(a) representa determina/se posiciona quanto aos seus interesses diante do comitê da bacia do rio _____?

5) Conhecimento dos problemas da bacia hidrográfica

5.1) Quais os principais problemas da bacia do rio _____?

5.2) Quais desses problemas são discutidos no comitê?

5.3) Na sua opinião quais seriam as soluções para esses problemas?

5.4) De que modo sua instituição pode contribuir na solução desses problemas?

5.5) Quais os principais empecilhos/impedimentos para implementação por parte de sua instituição das ações na bacia do rio _____?

6) Indicadores de efetividade

6.1) As ações deliberadas no comitê de bacia tem sido implementadas?

- () Sim. Quais? _____
 () Não. Por que? _____

6.2) O Sr.(a) conhece os instrumentos legais da Política de Recursos Hídricos?

() Sim. Quais? _____

() Não.

6.3) Na sua percepção, o que falta ou é necessário para que o comitê seja um espaço em que os problemas da bacia do rio _____ sejam discutidos e resolvidos efetivamente?
